THÈSE DE
POITIERS.
1884
N°. 2.

FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS

# DE L'EXPROPRIATION

## POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

## EN DROIT ROMAIN

# DES EFFETS DU JUGEMENT D'EXPROPRIATION

## POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

## EN DROIT FRANÇAIS

**THÈSE POUR LE DOCTORAT**

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS

Et soutenue le Samedi 6 Décembre 1884

DANS LA SALLE DES ACTES PUBLICS DE LA FACULTÉ

PAR

**Charles-Marie-Louis DESSALLES**

Avocat à la Cour d'Appel de Limoges

LIMOGES

IMPRIMERIE CHATRAS ET Cie, RUE TURGOT, 18

1884

A MON PÈRE

À MA MÈRE

A MA MARRAINE

A MES SŒURS

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547313_0033

FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS

# DE L'EXPROPRIATION

## POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

## EN DROIT ROMAIN

# DES EFFETS DU JUGEMENT D'EXPROPRIATION

## POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

## EN DROIT FRANÇAIS

**THÈSE POUR LE DOCTORAT**

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS

Et soutenue le Samedi 6 Décembre 1884

DANS LA SALLE DES ACTES PUBLICS DE LA FACULTÉ

PAR

**Charles-Marie-Louis DESSALLES**

Avocat à la Cour d'Appel de Limoges

LIMOGES

IMPRIMERIE CHATRAS ET Cie, RUE TURGOT, 18

1884

## FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS

MM. THÉZARD (A ❍), *Doyen, professeur de Code civil.*
DUCROCQ (✲ I ❍), *Doyen honoraire, professeur honoraire, Correspondant de l'Institut.*
MARTIAL PERVINQUIÈRE (✲ I ❍), *professeur honoraire et Doyen honoraire.*
ARNAULT DE LA MÉNARDIÈRE (I ❍), *professeur de Code civil.*
LE COURTOIS (I ❍), *professeur de Code civil.*
NORMAND (A ❍), *professeur de Droit criminel.*
PARENTEAU-DUBEUGNON (A ❍), *professeur de Procédure civile.*
ARTHUYS (A ❍), *professeur de Droit commercial et d'Economie politique.*
BONNET (A ❍), *professeur de Droit romain.*
PETIT (A ❍), *professeur de Droit romain.*
BARRILLEAU, *agrégé, chargé du cours de Droit administratif.*
BRISSONNET, *agrégé, chargé du cours d'histoire générale du Droit français public et privé.*
SURVILLE, *agrégé, chargé du cours de Droit international privé.*
M. COULON (I ❍), *secrétaire agent comptable.*

### COMMISSION :

PRÉSIDENT, M. THÉZARD, *Doyen.*

SUFFRAGANTS : M. BONNET, *Professeur.*
M. BARRILLEAU, } *Agrégés.*
M. BRISSONNET, }

# INTRODUCTION

« Le pacte social renferme tacite-
» ment cet engagement, qui seul
» peut donner de la force aux autres,
» que quiconque refusera d'obéir à la
» volonté générale y sera contraint
» par tout le corps. »

(J.-J. ROUSSEAU, *Contrat social*, liv. Ier, chap. VII.)

Comme tous les droits humains, le droit de propriété a ses limites dans le respect des droits qui existent à côté de lui ; et si, eu égard à l'individu pris isolément, il doit être absolu et exclusif, eu égard à l'homme considéré comme membre de la société, il ne peut être admis sans restrictions. Du moment, en effet, où l'homme a songé à se rapprocher de ses semblables et s'est uni à eux par l'état de société, en échange des avantages immenses qu'il retire de cet état, en échange de la sécurité et de la protection qu'il lui assure, il a dû se résigner à se voir imposer quelque abandon de son intérêt personnel. L'existence de la société ne repose en définitive que sur un échange de concessions réciproques ; et, quand l'intérêt général

est en jeu, quand il vient se heurter à un intérêt particulier, c'est lui qui doit triompher : car l'individu qui souffre aujourd'hui des restrictions imposées à l'exercice de ses droits, verra peut-être demain ces mêmes restrictions imposées à d'autres dans des circonstances analogues, également en vue de l'intérêt général ; et alors, il en profitera pour sa part, en tant que membre de la généralité. Aussi, dans les nombreux cas où surgit l'antagonisme entre les droits du corps social et ceux des particuliers, le législateur demande-t-il à ceux-ci des sacrifices plus ou moins étendus, pouvant aller même jusqu'à l'abandon complet de leurs prérogatives.

Un de ces sacrifices les plus importants est celui qui a reçu le nom d'*expropriation pour cause d'utilité publique*, et que l'on peut définir : le droit attribué à la société d'enlever à un particulier sa propriété quand l'intérêt public exige cette dépossession. — Partout en effet, où la propriété individuelle existe, quand l'exécution de grands travaux est réclamée par l'utilité commune, il faut évidemment, ou bien que les propriétaires des terrains nécessaires à cette exécution consentent à s'en dessaisir ; ou, s'ils n'y consentent pas, que la société, représentée à l'égard des citoyens par la communauté politique ou administrative sous la protection de laquelle ils vivent, exige l'abandon de leurs droits privés. Toutefois, certaines considérations s'imposent d'elles-mêmes : l'abandon exigé du propriétaire est un fait grave et anormal ; et, outre qu'il ne demeure légitime que dans les limites exactes de l'utilité publique, qui seule l'autorise, il ne doit pas être une spoliation. Il est juste que l'exproprié reçoive de la société qui le dépouille de son bien une indemnité représentative de sa valeur. On se trouve donc en présence de deux grands principes fondamentaux qui

semblent se contredire : d'une part, le respect de la propriété individuelle, et d'autre part, la prédominance de l'intérêt général sur les intérêts privés. La conciliation est délicate : elle a dû préoccuper les législateurs de tous les pays et de tous les temps ; car les nécessités auxquelles répond le droit d'expropriation pour utilité publique ne sont particulières ni à tel peuple ni à telle époque. Dans la Bible même, nous trouvons un texte relatif à ce sujet, texte cité par de nombreux auteurs, et dans lequel sont nettement indiquées les idées d'intérêt général, de dépossession d'un particulier et d'indemnité à lui payer : « *Dixit David ad Ornan : Da mihi locum areæ tuæ, ut* » *ædificem in eo altare Domino, ita ut quantum valet argenti* » *accipias et cesset plaga a populo.* » (1)

Malheureusement, les lois qui consacraient et réglaient l'exercice de l'expropriation dans les législations de l'antiquité ne sont point parvenues jusqu'à nous. Il serait infiniment curieux de rechercher comment elles avaient tenté d'opérer en cette matière la conciliation difficile de l'intérêt individuel et de l'intérêt général, comment l'équité et l'habileté des solutions avaient varié avec les époques, les races, les formes de gouvernement, et surtout comment les exigences avaient prévalu tantôt d'un côté tantôt de l'autre, et quel plateau de la balance avait pu successivement l'emporter. Mais les documents font défaut ; et nous pouvons seulement affirmer une chose, c'est que : quel que fut le nom qu'elle portât, quelle que fut la forme qu'elle revêtit, l'expropriation a existé chez toutes les nations ; car elle répond, comme nous le disons, à des besoins perpétuels et généraux, et elle est la mise en pratique du pre-

(1) *Paralipomènes,* liv. 1^er^, chap. XXI, verset 22.

mier des droits en même temps que du premier des devoirs que la société a toujours eus : rechercher l'utilité publique et en procurer tout le développement permis, en blessant le moins possible la liberté des individus.

# DROIT ROMAIN

# DE L'EXPROPRIATION

## POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

« *Utique quæcunque ex usu reipu-*
» *blicæ, majestate, divinarum, huma-*
» *narum, publicarum privatarumque*
» *rerum esse censebit* (*imperator*), *ei*
» *agere, facere jus potestasque sit.* »

(*Lex regia de imperio*).

## CHAPITRE I

### DE L'EXISTENCE ET DES CARACTÈRES DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE EN DROIT ROMAIN

*Section 1*

#### De l'existence de l'expropriation

Le respect du droit de propriété individuelle fut chez les Romains plus profond que chez aucun autre peuple. Leurs institutions étaient toutes régies par ces deux préceptes en lesquels ils résumaient pour ainsi dire tous les principes fondamentaux de leur droit : *neminem lædere ; — suum cuique*

*tribuere;* — ne léser personne, rendre à chacun ce qui lui appartient; en un mot respecter tous les droits individuels, et par suite un des plus essentiels entre tous : celui de propriété. Sans doute, l'histoire peut constater de nombreuses violations de ce droit; sans doute, au milieu des révolutions intestines, des dissensions sociales qui, à certaines époques, déchirèrent la République, comme aussi plus tard, sous le despotisme de quelques empereurs dont le bon plaisir fut la seule règle de conduite, on vit des confiscations arbitraires, opérées en vertu de la raison du plus fort et en violation de tous les principes de la justice. Cependant, ce ne furent là que des cas isolés, particuliers, spéciaux, expliqués, sinon excusés par des raisons politiques; et on n'en peut pas moins dire d'une façon générale que le droit de propriété resta debout en principe durant tout le cours des treize siècles qui s'écoulèrent depuis la fondation de Rome jusqu'à Justinien.

Mais à Rome, comme dans toute société régulièrement organisée, tout en entourant de garanties sérieuses les droits individuels, on dut reconnaître dans certains cas la nécessité de les faire fléchir devant l'intérêt commun. Notamment, quand un travail utile au peuple romain entier rencontrait un obstacle dans un droit de propriété privée, la dépossession du propriétaire devait avoir lieu même sans son consentement. S'il en eût été autrement en effet, si on n'avait pu dans des conditions déterminées déposséder un propriétaire contre sa volonté, aurait-il été possible aux Romains d'entreprendre tous les travaux publics qu'ils exécutèrent? Nous savons quelle importance ils attachèrent à ces travaux et combien ils en furent prodigues dans toute l'étendue de l'*orbis romanus*. Soit dans un but de défense contre les ennemis du dehors, soit

pour la commodité des nombreux sujets de leur vaste empire, soit enfin pour l'embellissement et la décoration des villes, partout ils construisaient des viaducs, des ponts, des phares, des ports, des cirques, des bains publics, des temples, des prisons, des greniers publics, des boutiques publiques (*ergasteria publica* (1), des palais impériaux, des prétoires pour les gouverneurs des provinces, des relais pour la poste publique (2), des châteaux-forts (3), des places de guerre. De nos jours subsistent encore dans plusieurs de nos provinces d'importants vestiges d'aqueducs, de *castella*, et surtout de ces nombreuses voies militaires qui sillonnaient tout le territoire soumis à Rome, tant pour faciliter les communications entre les diverses cités que pour permettre, le cas échéant, un prompt transport des troupes. Ces restes imposants nous permettent de dire que peut-être plus qu'aucune autre nation, les Romains s'occupèrent de travaux d'intérêt général ; et cela sans interruption, aussi bien sous les rois que sous la République et plus tard sous l'Empire.— Nous voyons en effet Ancus Martius, le 4e roi de Rome, fonder le port d'Ostie aux bouches du Tibre, élever une forteresse sur le mont Janicule et construire le fameux pont Sublicius. Après lui, Tarquin l'Ancien commença la construction du Capitole, et établit ces magnifiques égouts souterrains qui portent encore la Rome d'aujourd'hui. Servius Tullius entoura la ville d'une enceinte dans laquelle il enferma les sept célèbres collines. La République après les rois, à mesure que la civilisation progressait, étendit

(1) Code Théodosien, liv. XV, tit. I, *de operibus publicis*. Lois 4 et 9.
(2) C. Th., liv. VIII, tit. V, *de cursu publico, angariis et parangariis*.
(3) C. Th., liv. VII, tit. XIV, *de burgariis*.

d'une façon considérable les travaux d'intérêt général, qui suivaient en quelque sorte la même marche ascendante que la puissance romaine. Puis, les empereurs les développèrent à leur tour sur une vaste échelle tant en Orient qu'en Occident, allant parfois jusqu'à une prodigalité fastueuse et à de coûteuses fantaisies qu'une sage administration eût dû réprouver. Justinien pour sa part, leur donna un immense essor. La construction de la basilique de Sainte-Sophie, qui aujourd'hui encore fait l'orgueil de Constantinople, atteste les magnificences architecturales de ce prince ; et Procope, son contemporain et son historiographe, consacre tout un traité spécial à la narration de l'importance et de la splendeur de tous les travaux qu'il exécuta.

Eh bien, pouvons-nous dire *a priori*, ces travaux publics si largement conçus et si parfaitement exécutés, comment aurait-il été possible de les mener à bonne fin si, quand un terrain appartenant à un particulier était nécessaire pour leur entreprise, l'intérêt commun eût trouvé un obstacle insurmontable dans le droit de propriété individuelle ; si les lois n'eussent pas permis de passer outre ; en un mot, si les idées que nous attachons dans notre langue à l'expression d'expropriation pour cause d'utilité publique, eussent été absolument étrangères aux Romains ? Il est bien certain, nous ne craignons pas de l'affirmer dès à présent, que quand l'utilité générale l'exigeait, le citoyen devait céder son bien individuel ; et, certes, on ne pouvait point, par respect pour la propriété privée, laisser une ville sans voies de communication, ou avec des eaux insuffisantes pour les besoins de ses habitants, ou bien encore dépourvue des édifices que réclamaient les exigences de la vie sociale. De même,

quand pour la défense d'une place, des remparts devaient être construits, il n'était pas possible qu'on laissât ces remparts ouverts sur une certaine étendue, parce qu'il s'y serait trouvé un champ dont le propriétaire ne voulait pas faire l'abandon. En conséquence, si grand que fût chez les Romains le respect pour la propriété, ce respect ne pouvait exclure l'idée de tout sacrifice de la part du propriétaire, et même de sa dépossession complète, dans l'intérêt de la communauté. Dans de nombreuses circonstances, deux grands intérêts se trouvaient donc en présence et entraient en lutte : d'une part, le droit souverain de la société, et, d'autre part, le droit de propriété individuelle, cette base indispensable de tout ordre social. Et, comme l'abandon exigé du propriétaire ne pouvait demeurer légitime qu'à condition de rester dans les limites exactes de l'utilité publique, comme de plus il ne devait pas constituer une spoliation, et que l'équité exigeait que l'individu dépouillé reçût une juste indemnité, cette matière si délicate, dans laquelle il s'agissait d'intérêts si sérieux et si respectables, avait certainement été à Rome, comme elle dût l'être de tous les temps et chez toutes les nations, l'objet d'une règlementation légale.

De nombreux textes nous apprennent du reste que le législateur romain s'était occupé avec sollicitude de divers genres de restrictions imposées dans un but d'utilité générale aux droits des propriétaires sur leurs biens. Ces restrictions étaient justifiées par cette considération, que nous avons déjà émise, que quiconque vit dans une société organisée, doit se soumettre à certains sacrifices commandés par l'intérêt de tous, car il y a réciprocité. Aussi, dans plusieurs cas, la loi portait-elle atteinte aux droits du propriétaire, et les diminuait-elle de diverses

façons en l'obligeant soit à souffrir certaines choses, soit à s'abstenir de certaines autres. Ces limitations apportées dans l'intérêt commun au droit de propriété individuelle, constituaient de véritables servitudes légales d'utilité publique ; et la plupart offraient de grandes analogies avec les restrictions règlementées sous ce nom par notre droit administratif français. Elles étaient nombreuses et avaient une grande importance en droit romain.

Ainsi Justinien, tout en déclarant que les rives d'un fleuve appartiennent aux propriétaires riverains, oblige ceux-ci à en laisser l'usage public ; chacun peut y faire aborder des navires, amarrer des câbles aux arbres qui y croissent, y déposer des fardeaux : « *Itaque*, dit-il, *navem ad eas applicare, funes » arboribus ibi natis religare, onus aliquod in his reponere » cuilibet liberum est, sicut per ipsum flumen navigare* (1) ». On peut bien dire certainement que c'est là une servitude légale d'utilité publique au premier chef.

Les propriétaires, dans les fonds desquels se trouvaient des carrières de marbre, devaient les laisser exploiter par quiconque voulait ; seulement, la personne qui se livrait à l'exploitation, était obligée de payer un dixième du produit au fisc, et un autre dixième au maître du terrain. C'est le Code Théodosien qui nous fait connaître cette curieuse servitude, de laquelle le Trésor public pouvait retirer de grands avantages, et qui, en même temps, permettait à toute personne de tirer profit de ce qu'un propriétaire insouciant aurait pu laisser perdre (2).

(1) Instit., liv. II, tit. I, § 4.

(2) Cod. Théod., liv. X, tit. IX : *De metallis et metallariis.* (Lois 1, 8, 10, 11). — Bien que la constitution dont nous parlons emploie l'expression *fisc*, c'est bien, croyons-nous, le Trésor public qui devait

Nous voyons au *Digeste* (1) une loi d'Ulpien, de laquelle il résulte qu'un propriétaire ne pouvait creuser sur son fonds un fossé pour faire déverser ses eaux sur la voie publique, ni élever une construction qui aurait causé leur stagnation, ni faire un cloaque dont l'odeur aurait infecté les environs. Ce sont là des restrictions imposées aux particuliers évidemment pour protéger la salubrité publique.

La construction des maisons par les particuliers était également minutieusement réglementée, et diverses obligations étaient imposées à ceux qui voulaient bâtir. Tacite nous apprend qu'à la suite du fameux incendie qui détruisit une partie de la ville de Rome sous le règne de Néron, ce prince ordonna que les maisons ne seraient point rebâties au hasard et sans ordre. On divisa l'emplacement des quartiers; on élargit les rues; on fixa la hauteur des édifices ; un vaste espace dût être réservé pour les cours, et, au-devant de chaque groupe de maisons, des portiques furent élevés (2).

Dans le même ordre d'idées, l'empereur Zénon rendit une constitution très détaillée sur les édifices que voudraient élever les

profiter de ses dispositions. Dès le IIIe siècle, en effet, il n'y avait plus de distinction en fait entre le *fiscus* et l'*ærarium*; les empereurs puisaient dans celui-ci avec autant d'aisance que dans celui-là; et, dans divers textes, ils disent *nostrum ærarium*. Il n'y avait donc en définitive qu'un seul trésor, et le prince n'en possédait pas un spécial. — Voir aussi, concernant la même servitude, la loi 3 du titre VI, livre XI du Code de JUSTINIEN.

(1) Dig., liv. XLIII, tit. VIII : *Ne quid in loco publico.....* (Loi 2, §§ 27, 28 et 29.)

(2) » *Ceterum Urbis quæ domui supererant, non ut post Gallica incendia, nullâ distinctione nec passim erecta, sed dimensis vicorum ordinibus et latis viarum spatiis, cohibitâque ædificiorum altitudine, ac patefactis areis additisque porticibus, quæ frontem insularum protegerent.* » (Annales. Liv. XV, chap. 43.)

particuliers. Les prohibitions qu'elle renferme sont très nombreuses (1). Mais cette constitution n'avait été faite que pour Constantinople ; et Justinien nous dit que l'on discutait la question de savoir si son application devait être simplement locale; aussi, pour faire cesser les doutes, déclara-t-il formellement que ses dispositions seraient appliquées dans tout l'empire. « *Sancimus,* dit-il, *eamdem* » *constitutionem in omnibus urbibus romani imperii obtinere,* » *et secundum ejus definitionem omnia procedere.* » (2).

Nous ne croyons pas devoir insister davantage sur les diverses sortes de servitudes légales dont les textes nous prouvent clairement l'existence ; cette étude sortirait du cadre que nous nous sommes tracé, car du moment où un particulier n'est pas absolument et entièrement dépossédé de son bien, quelque limitation d'ailleurs que la loi puisse apporter à l'exercice de ses droits de propriétaire, il n'y a pas à proprement parler expropriation. — Seulement, de ce que le législateur s'est, à diverses époques, sérieusement occupé de ces restrictions infligées aux droits individuels, nous pouvons conclure qu'il a certainement dû, *a fortiori* songer à la plus importante de toutes ces restrictions, à celle qui va jusqu'à la dépossession complète ; en un mot, que l'expropriation pour cause d'utilité publique, a reçu à Rome une organisation dont tous les détails ne nous sont peut-être pas bien connus, mais dont l'existence était imposée par les intérêts sociaux.

Et cependant, certains auteurs n'ont pas hésité à nier formellement que cette institution ait occupé une place quelconque dans l'ensemble du droit romain. Proudhon, entre autres,

(1) Code, liv. VIII, tit. X, *De ædificiis privatis*, Loi 12.
(2) Ibidem ... ..... Loi 13.

s'exprime ainsi : « Chez les Romains, l'expropriation pour cause » d'utilité publique était inconnue ; le refus du particulier » limitait la puissance de l'Etat ; soit par oubli du législateur, » soit à dessein la volonté de tous était obligée de fléchir de- » vant l'obstination d'un seul citoyen » (1). On a essayé de tirer un argument de quelques lignes de Suétone, qui, dans l'histoire d'Auguste, nous dit que le premier empereur romain construisit le forum plus étroit qu'il ne l'aurait voulu, n'ayant pas osé dépouiller les possesseurs des maisons voisines : « *forum angustius fecit, non ausus extorquere possessori-* » *bus proximos domos* » (2) ; et on en a conclu que le chef de l'Etat ne pouvait pas dépouiller les particuliers. Notre réponse sera facile : de ce qu'Auguste, *n'osa pas (non ausus)*, déposséder des propriétaires, on ne peut induire qu'il lui aurait été impossible de le faire. Si en effet, on prend la peine de lire en entier le chapitre dans lequel l'historien des douze Césars mentionne le fait en question, on verra qu'il se trouve pour ainsi dire noyé dans le récit d'autres actes qui prouvent l'habileté politique du prince. S'il l'eût voulu absolument, Auguste aurait pu agrandir le forum ; mais tenant à ne pas froisser des particuliers, à se ménager des sympathies, il ne jugea pas opportun d'user de son autorité. Autrement, s'il n'eût laissé subsister les maisons que parce que les lois ne lui permettaient pas de vaincre la résistance des propriétaires, s'il n'eût agit comme il le fit, que parce qu'il lui était impossible d'agir d'une façon différente, comment pourrait-on comprendre les éloges que Suétone lui décerne pour un acte de bonne politique ?

(1) Proudhon, *Traité du domaine public*, tome II, n° 535.

(2) Suétone, *Vie d'Octave Auguste*, chapitre LVI.

Mais si on fait attention au sens exact qui doit être donné au texte dont il s'agit, on peut, par une autre explication, réfuter d'une façon encore plus victorieuse peut-être, ceux qui s'en font une arme pour déclarer que l'expropriation n'était pas praticable à Rome. Il convient en effet de remarquer que des travaux publics importants étaient souvent exécutés par de simples particuliers ou par des personnes élevées en dignité, qui cherchaient à se faire de leur fortune un moyen de considération. Sous la République, la faveur populaire était, on peut le dire, le seul moyen de parvenir aux honneurs; aussi des citoyens riches, poussés par l'ambition, faisaient des sacrifices d'argent souvent considérables pour l'obtenir. Sous l'Empire, cette pratique se continua ; pour plaire au souverain, les sujets se livraient à des constructions publiques parfois importantes. Quelquefois même ces travaux étaient non pas seulement facultatifs, mais obligatoires pour les particuliers. Il résulte en effet d'une constitution de Constantin, renfermée dans le Code Théodosien, que certaines personnes pouvaient être assujetties à ce genre de dépenses par la volonté du prince (1). Eh bien, lorsqu'un citoyen accomplissait à ses frais un travail quelconque d'utilité publique ou d'intérêt local, il ne pouvait être question d'expropriation ; il devait subir les conditions que le propriétaire lui imposait, sinon le travail ne s'exécutait pas, car personne ne pouvait être obligé de céder sa propriété quand l'utilité publique n'avait pas été formellement déclarée. — Or, c'est précisément à un cas analogue que Suétone fait allusion ; et Auguste en voulant agrandir le

(1) Cod. Théod., liv. VI, tit. IV, *de prætoribus et quæstoribus* (*lois 13, 29 et 30*).

forum, le faisait en qualité non d'empereur, mais de simple particulier. L'historien en effet, dans un autre passage, parle précisément de cet agrandissement comme d'un des principaux travaux qu'il exécuta à ses frais, et au nom, soit de ses enfants, soit de sa femme ou de sa sœur, engageant les principaux personnages de l'Etat à imiter ses libéralités : « *Opera*, » dit-il, *sub nomine alieno, nepotum scilicet et uxoris sororis-* » *que fecit... sed et ceteros principes viros sæpe hortatus* » *est, ut pro facultate quisque monumentis vel novis, vel refec-* » *tis et excultis urbem adornarent. Multaque a multis exstruc-* » *ta sunt* » (1). Ainsi, il résulte bien de la combinaison des deux passages de Suétone que nous citons, qu'Auguste ne pouvait dans l'espèce, régulièrement agir que comme les autres citoyens disposés à faire des sacrifices personnels pour concourir aux embellissements de Rome. Il devait obtenir la cession amiable des propriétés particulières; et, comme il cherchait habilement à ménager les riches citoyens, il ne voulait pas les offenser en usant du droit rigoureux de déclarer l'utilité publique, ce que néanmoins il eût pu faire comme empereur.

D'autre part, un passage d'une lettre de Cicéron, dont on a cru pouvoir également conclure à l'inexistence de l'expropriation en droit romain, loin de constituer une objection, confirme au contraire complètement les idées que nous venons d'exposer. Le célèbre orateur raconte à son ami Atticus qu'un certain Emilius Paullus vient de relever à ses frais une basilique située au milieu du forum, dépense, dit-il, qui fait beaucoup d'honneur à son auteur et a été fort agréable au peuple ;

(1) *Vie d'Octave Auguste*, chap. XXIX.

puis, il ajoute que lui et Oppius, en qualité d'amis de César, ont résolu de concert d'élargir la place que celui-ci faisait faire et de la pousser jusqu'au portique de la Liberté. Dans ce but, ils n'ont pas reculé devant la dépense de soixante millions de sesterces (1) pour l'acquisition des maisons comprises dans cet espace, car il ne fut pas possible de s'arranger pour une moindre somme avec les particuliers. Voici du reste le texte de Cicéron : « *Paullus in medio foro basilicam jam pœne* » *texuit iisdem antiquis columnis : illam autem, quam locavit,* » *facit magnificentissimam. Quid quæris? Nihil gratius illo mo-* » *numento, nihil gloriosius. Itaque Cæsaris amici (me dico et* » *Oppium : disrumparis licet) in monumentum illud, quod tu* » *tollere laudibus solebas, ut forum laxaremus, et usque ad* » *atrium Libertatis explicaremus, contempsimus sexcenties II.S.:* » *cum privatis non poterat transigi minore pecunia* (2). » Que résulte-t-il de ces lignes ? — que Cicéron et Oppius ont donné de leur plein gré et de leurs propres deniers soixante millions de sesterces parce que les propriétaires des maisons dont la démolition était nécessaire se montraient récalcitrants. Si ceux-ci n'avaient voulu vendre à aucun prix, Cicéron et Oppius n'auraient certes pu les y contraindre, car ils n'agissaient l'un et l'autre qu'en qualité de simples particuliers ; mais cela ne veut point dire que, l'utilité publique l'exigeant, ces mêmes propriétaires n'auraient pu être obligés de céder leur propriété, que les pouvoirs publics n'auraient pu prononcer leur expropriaton.

(1) Soixante millions de sesterces équivalant à douze millions deux cent quatre-vingt mille francs de notre monnaie, ce chiffre montre quelle importance avaient à Rome les travaux d'utilité publique exécutés par de simples particuliers.

(2) Cicéron. — *Ad Atticum*, liv. IV, ch. XVI.

En résumé, dans les faits cités par Suétone et par Cicéron, il n'y a pas de décision émanant de l'autorité compétente et déclarant l'utilité publique des travaux dont parlent ces deux auteurs ; par suite, les textes qu'on pourrait opposer ne prouvent, en aucune façon, que l'autorité supérieure fût impuissante à obliger un individu à céder son bien, lorsque cette cession était réclamée par l'intérêt de la généralité des citoyens.

Mais, dira-t-on peut-être, si l'expropriation pour cause d'utilité publique, telle que nous la concevons aujourd'hui, existait dans les lois romaines, comment ne trouve-t-on pas de textes pour l'établir, soit dans le *Digeste*, soit dans le *Code* de Justinien ? Cette matière était trop sérieuse, elle mettait en jeu des principes trop importants pour pouvoir être omise ; et si mention n'en est pas faite dans des monuments législatifs qui s'occupent pourtant de nombreuses questions beaucoup moins intéressantes, c'est apparemment que les Romains n'y attachaient aucun intérêt et que même elle leur était inconnue. — Cet argument est loin de nous sembler concluant. L'expropriation, en effet, fait partie, non du droit civil, mais du droit administratif, ou plutôt, pour les Romains, de cette partie du droit qu'ils nommaient *jus publicum* et qui embrassait l'ensemble des règles concernant l'organisation de la puissance sociale, les attributions et la manière de procéder des différentes autorités, les rapports des particuliers avec ces autorités. Or, cette branche du droit n'était pas codifiée à Rome, et nous ne devons pas nous en étonner outre mesure si nous songeons qu'elle ne l'est même pas actuellement chez nous. Nous ne pouvons donc pas espérer trouver un corps de loi réglementant les diverses questions qu'elle embrasse, et entre autres, celle qui nous intéresse spécialement. D'ailleurs, est-ce dans le *Digeste*

que l'on devrait aller chercher la théorie de l'expropriation, du moment où cette théorie ne se rattache point, comme nous le disons, au droit civil, et du moment où le *Digeste* est essentiellement un recueil de lois civiles ? On y découvre bien sans doute quelques fragments de droit administratif; mais ils ne s'y trouvent relatés qu'à l'occasion de questions de droit civil; car, nous le répétons, les jurisconsultes qui l'ont composé se proposaient uniquement de réglementer légalement les rapports des particuliers entre eux et non pas les rapports de ces mêmes particuliers avec la puissance civile. Il ne serait donc pas surprenant que l'on ne trouvât rien dans le *Digeste* de relatif à notre sujet, lors même que l'expropriation pour cause d'utilité publique, eût existé en droit romain. Nous allons du reste voir bientôt si l'objection est fondée, et si l'œuvre législative la plus considérable de Justinien ne renferme point quelques lois supposant absolument l'existence de l'expropriation, sans laquelle on ne pourrait les expliquer d'une façon satisfaisante.

D'ailleurs n'oublions pas que les Romains nous ont laissé d'importants monuments de leur droit, autres que le *Digeste*, un, notamment, qui lui est antérieur d'un siècle, et dans lequel sont traitées de nombreuses matières se rattachant au droit public et administratif. Nous voulons parler du Code Théodosien (1) qui nous est d'un grand secours, car nous y trouvons des vestiges certains de l'expropriation.— En outre, en dehors des textes de droit, les ouvrages de divers auteurs romains et surtout

(1) Le Code Théodosien fut publié dans l'empire d'Orient par Théodose II en 438, et presqu'immédiatement après en Occident par Valentinien III. Quant au *Digeste*, il fut promulgué en 533.

des historiens, renferment un grand nombre de passages se référant à notre matière. Nous aurons à en citer plusieurs qui nous donnent des détails fort intéressants sur les différentes parties de notre sujet; et de ces citations il nous semble résulter clairemement que, bien que nous ne voyons employer nulle part l'expression d'*expropriation pour cause d'utilité publique*, les idées correspondant pour nous à ces mots étaient cependant familières aux Romains, et que, si cette institution n'avait pas reçu de nom spécial, son existence ne saurait néanmoins faire l'objet d'un doute sérieux.

Mais d'abord revenons sur ce que nous avons laissé entendre, à savoir que, même dans le *Digeste*, on trouve des vestiges certains de l'institution qui nous occupe. Nous pouvons en effet, tirer un premier argument de la loi 33 du titre II du livre XIX (*locati conducti*), loi qui nous semble précisément prévoir l'hypothèse d'une expropriation. Elle nous dit en résumé : Si le fonds que vous m'avez loué est *publicatus*, vous n'en êtes pas moins tenu par l'action *ex conducto*, quoiqu'il ne dépende pas de vous de me procurer la jouissance de ce fonds (*quamvis per te non stet*) ; mais je n'aurai action contre vous que pour me faire rendre les loyers que je vous ai payés, à proportion du temps pendant lequel je n'aurai pas joui, et je ne pourrai exiger autre chose. Si, au contraire, ma jouissance était empêchée, ou par vous-même ou par un tiers qu'il dépendît de vous d'écarter, vous seriez tenu de m'indemniser du gain que je pouvais espérer retirer de la jouissance du fonds loué. — De cette décision il résulte donc que, pour le jurisconsulte Africanus, auteur de la loi que nous étudions, la *publicatio* dont il parle doit être considérée comme un fait fortuit, puisqu'il l'assimile, quant aux obligations du propriétaire, au cas où le

fermier serait troublé dans sa jouissance par un tiers que l'on ne pourrait écarter, soit, dit-il, par force majeure, soit à cause de sa puissance (*propter vim majorem, aut potentiam ejus*) (1). Or, si on se pénètre bien du sens du texte pris en son ensemble, il nous paraît difficile de traduire le mot *publicatus* autrement que par *exproprié*. *Publicare* dans son sens vrai et étymologique, veut dire rendre public, déclarer public, donner au public. C'est là la signification générale de ce terme, celle dans laquelle nous devons le prendre. Il veut bien dire aussi *confisquer*; mais ce n'est que par extension, et dans l'espèce, ce sens ne saurait être compatible avec la décision de la loi dont nous nous occupons. Il ne serait pas possible, en effet, de prendre la confiscation comme exemple de cas fortuit ou de force majeure, car le propriétaire serait en faute, ayant commis le crime qui entraîne la confiscation, et on ne saurait expliquer les mots *quamvis per te non stet;* dès lors, il devrait non-seulement rendre au locataire ce qu'il en a reçu, mais en outre

(1) Voici en son entier le texte fort important pour nous de cette loi : « *Si fundus quem mihi locaveris, publicatus sit teneri te actione » ex conducto, ut mihi frui liceat, quamvis per te non stet, quominus » id præstes : quemadmodum, inquit, (Julianus), si insulam ædificandam » locâsses, et solum corruisset, nihilominus teneberis : nam, et si vendi- » deris mihi fundum, ipse prius, quam vacuus traderetur, publicatus » fuerit, tenearis ex empto : quod hactenus verum erit, ut pretium res- » tituas, non ut etiam id præstes, si quid pluris mea intersit, eum » vacuum mihi tradi. Similiter igitur et circa conductionem servandum » puto, ut mercedem quam præstiterim restituas, ejus scilicet temporis, » quo fruitus non fuerim : nec ultra actione ex conducto præstare » cogeris. Nam, et si colonus tuus fundo frui a te aut ab eo prohibetur » quem tu prohibere ne id faciat possis, tantum ei præstabis, quanti » ejus interfuerit frui : in quo etiam lucrum ejus continebitur : sin vero » ab eo interpellabitur, quem tu prohibere propter vim majorem, aut » potentiam ejus non poteris, nihil amplius ei quam mercedem remit- » tere, aut reddere debebis.* »

l'indemniser *quanti ejus interfuerit frui*, pour employer toujours les expressions d'Africanus. — Aussi, a-t-on essayé de prétendre que *publicare* signifiait ici confisquer dans le sens d'*attribution au fisc*, sans aucune idée défavorable, sans qu'il y ait faute de la part du vendeur. Cette explication peut-elle être prise au sérieux? Nous ne le pensons pas, car de deux choses l'une : ou bien le propriétaire ne peut être contraint à céder au fisc sa propriété, et alors, cette cession ayant eu lieu bénévolement de sa part, de son libre consentement, on retombe dans l'impossibilité d'expliquer et les mots *quamvis per te non stet*, et comment il n'est pas tenu d'indemniser *quanti interfuerit frui;* ou bien on suppose que le propriétaire a été contraint à vendre, que l'attribution au fisc a eu lieu contre son gré, malgré sa résistance : dans ces conditions, on ne peut interpréter *publicatus* que par le seul mot d'*expropriation*.

Du reste, il y a un autre texte dans lequel le mot *publicare* ne saurait être traduit par confisquer, et où il signifie certainement incorporer au domaine public. C'est le paragraphe 21 de la loi 2 au *Digeste* : *Ne quid in publico loco* (livre XLIII, — titre VIII), dans lequel Ulpien, en parlant des routes et en examinant la différence qui existe entre les voies privées et les voies publiques, s'exprime ainsi : « *Viam publicam eam dici-* » *mus, cujus etiam solum publicum est : non enim sicuti in* » *privata via, ita et in publica accipimus ; viæ privatæ solum* » *alienum est; jus tantum eundi et agendi nobis competit.* » *Viæ autem publicæ solum publicum est, relictum ad direc-* » *tum certis finibus latitudinis ab eo qui jus publicandi habuit,* » *ut eâ publice iretur, commearetur.* » Evidemment dans ce mots : *ab eo qui jus publicandi habuit*, on ne peut découvrir l'idée d'une confiscation. Il faut donc supposer là encore une

dépossession forcée ; et, laissant pour le moment de côté la question de savoir si de ce chef le propriétaire pouvait réclamer une indemnité, nous avons le droit de dire que le véritable sens de la *publicatio* est celui d'expropriation dans les deux fragments du *Digeste* que nous venons de mentionner.

Si maintenant nous passons au Code Théodosien, rien que dans le titre *De operibus publicis* (liv. xv — tit. i), nous trouvons des arguments aussi nombreux que probants en faveur de la thèse que nous soutenons. — D'abord, dans la loi 50 de ce titre, nous voyons que l'empereur Théodose II, s'occupant de la construction des thermes d'Honorius à Constantinople, et d'un portique dont il veut les entourer, déclare que, eu égard à la splendeur de cet ouvrage, *l'utilité publique doit l'emporter sur l'intérêt privé (ut privata juste negligeretur paulisper utilitas)*, et qu'en conséquence *les propriétaires voisins des thermes devront abandonner leurs immeubles* et recevoir en compensation une vieille basilique, chacun dans la proportion de son intérêt ; ce sera, dit-il, une sorte de contrat d'échange *(contractus quidam et permutatio facta videatur)*. Du moment où les particuliers étaient ainsi obligés de céder leurs droits moyennant l'indemnité que le prince leur accordait en leur octroyant cette basilique, du moment où ils étaient forcés de se dessaisir de leur fonds, comment pourrait-on ne pas voir là une expropriation ? (1)

(1) Les termes de cette constitution de Théodose II, adressée à Isidore, préfet de la ville, sont les suivants : « *Opus cœptum exs-* » *truatur et porticus Thermas Honorianas præcurrat acie columnarum.* » *Cujus decus tantum est ut privata juste negligeretur paulisper utili-* » *tas. Sed ne census sui quisquam intercepta lucra deploret, sed a con-* » *trario cum pulchritudine civitatis etiam fortunas suas auctas esse*

Dans la loi 51 du même titre, le même empereur, s'adressant à Anthemius, préfet du prétoire, à l'occasion d'un mur qu'il avait fait construire pour fortifier Constantinople, prescrit que l'usage des tours de ce mur soit concédé aux propriétaires sur les fonds desquels il avait été élevé, à la charge par eux de les entretenir (1). Cette jouissance n'est, par suite, que la compensation de la dépossession forcée que des particuliers s'étaient vu imposer.

Enfin, la loi 53 est pour nous aussi concluante que les deux précédentes. Les empereurs Théodose et Valentinien, voulant affecter des salles de conférences à l'usage des professeurs, autorisent l'occupation des maisons avoisinant l'emplacement choisi, et ordonnent que les possesseurs qui pourront justifier d'un titre légitime recevront une indemnité du Trésor public. « *Exsedras*, disent-ils, *quæ septentrionali videntur adhæ-* » *rere porticui, in quibus tantum amplitudinis et decoris esse* » *monstratur, ut publicis commodis possint, capacitatis ac pul-* » *chritudinis suæ admiratione sufficere, supradictorum con-* » *cessibus deputabit. Eas vero, quæ tam orientali quam occi-* » *dentali lateri copulantur, quas nulla a platea aditus atque*

» *lætetur, pro loco quod quisque possederat, superædificandi licentiam ha-* » *beat. Nam in locum privati ædificii quod in usum publicum transla-* » *tum est, occupationem Basilicæ jubemus vetustæ succedere, ut con-* » *tractus quidam et permutatio videatur facta, quum dominus qui suum* » *dederat civitati, pro ea habiturus sit ex publico, remota omni formi-* » *dine, quod inconcusso robore ei ipse habere, et quibus velit tradere,* » *habebit liberam facultatem.* »

(1) « *Turres novi muri, qui ad munitionem splendidissimæ urbis exs-* » *tructus est, completo opere, præcepimus eorum usui deputari, per* » *quorum terras idem murus studio ac provisione tuæ magnitudinis ex* » *nostræ serenitatis arbitrio celebratur.* » (Loi 51, Code Théodosien, liv. XV, tit. I.)

» *egressus patebit, ipsisque humiliores aliquanto atque angus-*
» *tiores putantur, vicinarum spatia cellularum ex utriusque*
» *lateris portione oportet adjungi : ne quid aut ministris*
» *eorumdem locorum desit, aut populis. Sane si qui memoratas*
» *cellulas probabuntur, vel imperatoria largitate, vel qua-*
» *cumque alia donatione, aut emptione legitima possidere, eos*
» *magnificentia tua competens pro hisdem de publico pretium*
» *jubebit æccipere.* » (1)

Pour en finir, à cet égard, avec le Code Théodosien, mentionnons encore la loi 1 du titre *De aquæductu*, dans laquelle nous trouvons une nouvelle application du principe de la dépossession forcée. Constantin, par cette constitution, impose aux propriétaires des terrains traversés par les aqueducs, l'obligation de nettoyer ceux-ci, et leur défend de planter des arbres dans un espace de quinze pieds à droite et à gauche ; et s'ils négligent de se conformer à ces ordres, il décide qu'ils en seront punis par la perte de leurs fonds (2).

En dehors du Code Théodosien, nous pouvons encore citer la Novelle VII, dans laquelle nous voyons Justinien autorisant

(1) Cod. Théod., liv. xv, tit. i, loi *ultime.*

(2) « *Possessores, per quorum fines formarum meatus transeunt, ab*
» *extraordinariis oneribus volumus esse immunes : ut eorum opera*
» *aquarum ductus sordibus obpleti, mundentur : nec ad aliud superindictæ*
» *rei onus hisdem possessoribus adtinendis, ne circa res alias occupati*
» *repurgium formarum facere non occurrant. Quod si neglexerint, amis-*
» *sione possessionum mulctabuntur : nam fiscus ejus prædium obti-*
» *nebit, cujus negligentia perniciem formæ congesserit. Præterea scire*
» *eos oportet, per quorum prædia ductus commeat, ut dextra lævaque*
» *le ipsis formis quindecim pedibus intermissis arbores habeant : obser-*
» *vante tuo officio, ut si quo tempore pullulaverint, excidantur, nec*
» *earum radices fabricam formæ corrumpant.* » (Code Théodosien, liv. xv, tit. ii, loi 1).

l'expropriation des immeubles qui appartiennent aux églises et autres lieux vénérables, mentionner d'une façon très claire et très positive les deux conditions d'utilité publique et d'indemnité : « *Sinimus,* dit-il, *imperio si qua communis commo-* » *ditas est, et ad utilitatem reipublicæ respiciens talis alicujus* » *immobilis rei qualem proposuimus, hoc ei a sanctissimis* » *ecclesiis et reliquis venerabilibus domibus et collegiis, per-* » *cipere licere, undique sacris domibus indemnitate servata,* » *et recompensanda re eis ab eo qui percipit, æqua aut etiam* » *majore quam data est.* » (1)

Sans nous occuper de la question d'indemnité, que nous laissons de côté pour l'instant, devant y revenir plus tard, ce texte nous semble très concluant en faveur de l'existence de l'expropriation ; et les considérations d'intérêt général ont tellement d'importance aux yeux de l'empereur, qu'il autorise la dépossession même des églises, dont les biens, sacrés en quelque sorte, sont pourtant l'objet d'une protection toute particulière de sa part. Nous croyons pouvoir, en effet, rappeler à ce sujet, qu'il a décidé qu'une prescription spéciale de quarante années leur serait seule applicable, alors qu'après seulement trente ans de possession, il était possible de prescrire même une chose volée ou dont la détention n'était fondée ni sur un juste titre ni sur la bonne foi (2).

Et que l'on n'aille point prétendre que les diverses constitutions dont nous venons de résumer les dispositions règlent seulement des cas particuliers et ne sauraient, par suite,

(1) Novelle VII, chap. II, § 1.

(2) A propos de cette prescription des biens appartenant aux églises, voir la Novelle CXI et le chap. VI de la Novelle CXXXI.

établir nettement l'expropriation pour cause d'utilité publique d'une manière générale, comme aurait dû l'être une institution de pareille importance ! La réponse serait facile à cette dernière objection. De même, en effet, que de nos jours, quand une loi vient ordonner un travail d'utilité publique, la construction d'un canal par exemple, ou l'établissement d'un chemin de fer, ou d'une route, elle ne dit pas que les propriétaires dont les terrains seront nécessaires pour l'exécution devront être expropriés et recevoir une juste et préalable indemnité, parce que ce principe est de droit et que toutes les lois et tous les décrets y ayant trait le sous-entendent ; — de même, quand un empereur, par une constitution particulière, ordonnait l'ouverture de grands travaux déterminés, ce n'était pas dans cette constitution qu'on devait trouver exprimé le principe d'après lequel la dépossession avait lieu et pouvait donner un droit à une indemnité quelconque aux propriétaires dépossédés. Si les décisions des différents empereurs que nous avons examinées, avait été édictées pour cet objet, si elles avaient eu pour but d'établir en principe et d'une manière générale l'expropriation pour cause d'utilité publique, elles seraient conçues en termes plus clairs et beaucoup plus généraux. Mais elles n'établissent pas la règle : elles la supposent au contraire ; et c'est précisément grâce à la spécialité des cas que renferment ces constitutions, que nous pouvons y trouver une preuve certaine de l'expropriation en droit romain.

C'est, du reste, ce que nous paraît démontrer un passage de Frontin, qui pour nous est un document d'autant plus précieux qu'il remonte à une époque bien antérieure aux constitutions impériales dont nous avons parlé. Frontin, en effet, vivait au

premier siècle de notre ère, et il joua à Rome un rôle important, ayant été trois fois consul, préteur de la ville et proconsul. Il devait donc fort bien connaître le fonctionnement des diverses institutions administratives, et ses écrits méritent d'être pris en sérieuse considération. Eh bien ! dans son *Traité sur les aqueducs de Rome,* cet auteur rapporte un Sénatus-Consulte dont une des principales dispositions prescrivait aux particuliers possédant un terrain traversé par une conduite d'eau, de laisser de chaque côté des fontaines, murs et voûtes des aqueducs un espace vide de quinze pieds; et cela sous peine d'une amende de dix mille sesterces. Et Frontin, faisant remarquer combien ce sénatus-consulte était sage, en démontre l'équité en rappelant que lorsqu'on établissait des aqueducs, et que pour ces travaux on était obligé de s'emparer des propriétés privées, si les propriétaires se montraient trop difficiles pour la cession des parcelles nécessaires, on leur achetait la totalité de leur champ : « *Posset hoc senatus-con-* » *sultum æquissimum videri etiamsi ex rei tantum publicæ* » *utilitate ea spatia vindicarentur : multo magis, quum majo-* » *res nostri admirabili æquitate ne ea quidem eripuere priva-* » *tis ; quæ ad modum publicum pertinebant. Sed quum aquas* » *perducerent, si difficilior possessor in parte vendenda fue-* » *rat, pro toto agro pecuniam intulerunt, et post determinata* » *necessaria loca, rursus eum agrum vendiderunt, ut in suis* » *finibus proprium jus tam res publica quam privata haberet.* »(1) De ce langage si précis et si formel, il résulte bien que les

(1) Frontin, *De aquæductibus urbis Romæ commentarius* — chap. CXXVIII. — Le sénatus-consulte dont nous parlons forme le chap. CXXVII du même ouvrage.

particuliers étaient en définitive forcés de se dessaisir de leurs terrains (*eripuere privatis*), soit en partie, soit en totalité, suivant qu'ils voulaient se montrer de composition plus ou moins facile dans les traités à intervenir entre eux et l'autorité qui avait ordonné la construction des aqueducs. L'intérêt privé était obligé de céder ; en un mot, il y avait expropriation. Et, bien que ce texte ne vise formellement que l'établissement des aqueducs, on n'en saurait conclure que le principe de dépossession forcée qu'il mentionne n'était applicable qu'à cette seule catégorie de travaux publics S'il nous démontre que les Romains recouraient à l'expropriation pour la construction de leurs aqueducs, nous ne comprendrions pas pourquoi ils ne l'auraient pas également fait pour un grand nombre de travaux tout aussi importants que ceux-ci.

Aussi ne sommes-nous pas embarrassé par quelques lignes de Tite-Live, citées par M. Accarias, et qui, pour le savant professeur, semblent supposer que nul ne pouvait être exproprié sans son consentement (1). — L'historien romain, à propos d'une conduite d'eau destinée à alimenter la ville de Rome, racontant que l'opposition d'un certain Licinius Crassus qui ne voulut pas laisser traverser par cette conduite une terre lui appartenant, fit échouer l'entreprise, s'exprime ainsi : « *Impedimento operi fuit M. Licinius Crassus,* » *qui per fundum suum duci non est passus* » (2). — De ce fait particulier doit-on conclure que l'exécution d'un travail d'utilité publique pouvait être arrêtée par un propriétaire ? Nous ne

(1) Voir Accarias, *Précis du Droit Romain,* tome I, page 481, note 1 *in fine.*

(2) Tite-Live, liv. XI, chap. 51.

le pensons point. — Licinius Crassus empêcha l'exécution (*impedimento fuit*) ; mais, comment ? — Tite-Live ne le rapporte pas. Probablement, dirons-nous, parce qu'il exigeait un prix trop élevé que l'importance de la conduite d'eau ne comportait pas, parce que dans l'impossibilité d'une entente amiable, plutôt que de recourir aux moyens légaux que l'on aurait eus de l'obliger à céder, on préfèra ne pas exécuter le travail, qui sans doute n'était pas imposé par une nécessité urgente. De même de nos jours, souvent l'Etat ou une cité exécuterait des travaux publics qui ne sont pas absolument indispensables, si les propriétaires dont les terrains sont nécessaires se montraient accommodants ; mais, ceux-ci affichant des prétentions exagérées, on aime mieux ne pas exécuter ou tout au moins ajourner les travaux, que recourir aux voies légales de l'expropriation. C'est bien le cas de dire que ces particuliers *impedimento sunt* ; mais cela ne signifie point que l'on n'aurait pu les forcer à délaisser leur terrain. Voilà, à notre avis, dans quel sens doivent être entendues les paroles de Tite-Live, lesquelles, surtout après tous les autres textes que nous avons cités, ne nous paraissent présenter aucun argument sérieux, capable de faire échec à notre théorie.

## *Section II*

### Des diverses choses qui pouvaient faire l'objet d'une expropriation

Nous croyons avoir victorieusement combattu toutes les objections qui pouvaient être élevées contre l'existence de l'expropriation pour cause d'utilité publique en droit romain,

et avoir fourni au contraire de sérieuses et nombreuses preuves de cette existence. Seulement les divers documents que nous avons cités jusqu'ici sont, remarquons-le, tous relatifs à des immeubles dont les propriétaires furent dépossédés dans un but d'intérêt général. C'est là la première espèce d'expropriation, incontestablement la plus importante, celle qui doit la première attirer notre attention ; mais ce n'est point la seule : et nous allons voir que plusieurs textes établissent pour les particuliers non-seulement l'obligation de se dessaisir dans certains cas de leurs terrains, mais aussi celle de céder parfois et dans des conditions déterminées divers objets mobiliers, parmi lesquels deux catégories surtout, les denrées et les esclaves, doivent être spécialement étudiées.

Il y avait à Rome, nous pouvons le dire, trois sortes d'expropriations spéciales qui formaient des cas bien distincts, tout en s'appuyant toutes les trois sur des considérations d'intérêt public : l'expropriation des immeubles, celle des denrées et celle des esclaves, se produisant chacune dans des conditions particulières que nous allons examiner successivement.

## § 1. — De l'expropriation des Immeubles

Pour bien se rendre compte des règles qui durent régir à Rome l'expropriation des immeubles, il ne faut pas perdre de vue les idée générales qui dominaient la théorie du droit de propriété individuelle, de ce *dominium ex jure quiritium*, auquel les Romains attachaient tant d'importance ! Le particulier que l'on *expropriait* devait, comme première condition, être propriétaire du bien dont le délaissement lui était im-

posé. Il ne saurait, en effet, y avoir à proprement parler expropriation, dans le sens légal en même temps qu'étymologique du mot, si la chose dont on vous dépouille n'était pas l'objet d'un droit de propriété exclusif et absolu de votre part. Il en résulte que l'expropriation ne pouvait trouver d'application véritable, correspondant à l'idée que nous attachons aujourd'hui à ce terme, que là où la loi romaine avait reconnu un droit complet de propriété individuelle. Aussi, importe-t-il de remarquer que, dans l'origine, cette institution n'eut pas l'importance qu'on serait peut-être tenté de lui attribuer tout d'abord, et de ne pas oublier les différences si considérables au point de vue juridique qui distinguèrent longtemps le sol de l'Italie, celui des provinces et celui des pays conquis.

L'histoire nous apprend qu'à son berceau, Rome n'occupait qu'un territoire d'une étendue très restreinte, qui s'agrandit peu à peu par des victoires successives. Mais la conquête ayant été commune, le produit de cette conquête fut aussi commun à l'origine, et l'Etat devint l'unique propriétaire du sol pris sur les ennemis. Sous Numa seulement, le terrain conquis fut réparti également entre les vainqueurs; c'est du moins ce que nous apprend Plutarque (1) et ce qui résulte aussi d'un passage de Cicéron qui, dans son traité *de Republica*, rapporte lui aussi que le second roi de Rome distribua par tête aux citoyens les terres dont Romulus s'était emparé : « *Agros* » *quos bello Romulus ceperat, divisit viritim civibus* » (2). Dès lors, la propriété véritable, la propriété individuelle exista; mais, comme le fait justement observer M. Accarias,

(1) *Vie de Numa*, chap. XXVIII.
(2) Cicéron, *de Republica*, liv. II, chap. XIV.

au lieu de l'asseoir sur son véritable fondement philosophique, qui est le travail appliqué aux matières et instruments que nous fournit la nature et que nous occupons, les premiers Romains la firent dériver de l'omnipotence de l'Etat, lequel consentait seulement à se dessaisir en faveur des particuliers. Ce fut là un caractère curieux et spécial de la propriété immobilière, un caractère politique, pouvons-nous dire qui laissa des traces profondes dans les institutions de l'Empire romain (1).

Les terres des vaincus devenaient la propriété de l'État ; par suite, l'expropriation à l'origine, dut être absolument étrangère à toute une série de travaux d'intérêt public, tels que les *viæ militares*, les camps retranchés, les châteaux-forts, que les Romains entreprirent sur le territoires des peuples que leurs armes venaient de soumettre. Ils prenaient pour leur exécution tous les terrains qu'ils jugeaient convenables à leurs projets, sans se préoccuper des propriétaires vaincus et des droits qu'ils auraient pu invoquer. Ces habitudes étaient d'ailleurs conformes aux lois de la guerre de l'époque. Un grand nombre d'entreprises étaient ainsi exécutées au moment de la conquête, le peuple disposant comme il l'entendait des terres dont il venait de s'emparer et ne considérant que comme de simples possesseurs, soumis en quelque sorte à son bon plaisir, et non comme des propriétaires, les vaincus qu'il n'avait pas jugé utile de dépouiller absolument ; ceux-ci n'étant maintenus

(1) Dans son *Précis de Droit Romain* (Tome 1, nos 203 et suivants) M. Accarias donne une théorie historique et juridique très complète de la propriété immobilière chez les Romains. La connaissance en est à notre avis fort utile pour bien comprendre d'après quels principes devait s'opérer l'expropriation pour cause d'utilité publique.

en possession de leurs fonds que par une sorte de concession. Seuls les terrains faisant partie de l'*ager romanus*, lequel ne comprenait d'abord que le territoire de Rome et un espace restreint autour de la ville, pouvaient être l'objet d'un droit complet et absolu de propriété individuelle du *dominium*, soigneusement réservé aux citoyens romains. Quant aux terres conquises, elles entraient, nous le répétons, dans le domaine du peuple, et restaient sa propriété, en formant ce que l'on appelait l'*ager peregrinus* ; et, soit qu'elles fussent abandonnées aux vaincus, soit que l'État les vendit ou les concédât à titre particulier à des citoyens, il retenait toujours sur elles un droit supérieur, et conservait, sinon la pleine réalité du *dominium*, du moins le titre et certaines prérogatives. Telle était la rigueur du droit primitif.

Mais au bout d'un certain temps, les nécessités politiques obligèrent Rome à reconnaître l'existence du *dominium* des particuliers sur des territoires situés en dehors de l'*ager romanus* originaire ; et après la guerre sociale, c'est-à-dire plus d'un demi-siècle avant notre ère, tous les peuples de l'Italie ayant obtenu la concession du droit de cité, toutes les terres de la péninsule furent, au point de vue légal, assimilées au sol même de la ville, et devinrent susceptibles d'un droit absolu de propriété privée. Il nous paraît par suite bien certain, qu'à partir de cette époque, si on avait à effectuer en Italie un travail quelconque d'utilité publique, il y avait lieu de procéder à une véritable expropriation. On se trouvait en présence, non plus de simples détenteurs à titre gracieux, mais de vrais propriétaires ; en conséquence, il fallait recourir à une translation de propriété quand on avait besoin des terrains en leur possession.

En dehors même de l'Italie, on trouvait des provinces, des

colonies, des municipes, qui avaient obtenu par suite de diverses circonstances, le *jus italicum* ; leur sol en conséquence jouissait par une faveur spéciale, par une concession particulière, des mêmes privilèges que le sol italique. Sur ces territoires la propriété individuelle était entourée d'autant de garanties qu'elle l'eût été à Rome même ; et, dès lors, les règles de l'expropriation telles que nous les comprenons aujourd'hui dans leur ensemble, trouvaient leur application toutes les fois que l'occupation de fonds possédés par des particuliers avait été jugée nécessaire.— Mais ce *jus italicum* dont nous parlons, n'était accordé qu'exceptionnellement ; et en général, à moins d'une concesssion expresse et toute particulière, nous pouvons dire que les terrains situés en dehors de l'Italie se trouvaient entre les mains de simples possesseurs auxquels Rome ne reconnaissait pas le titre légal de propriétaires.— Aussi, même après que l'Etat eut été amené à admettre l'existence du *dominium* privé sur les terres italiques, se réserva-t-il soigneusement un droit éminent de propriété sur les fonds provinciaux.

L'infériorité du sol provincial était donc bien manifeste : la propriété en était moins pleine et moins solide que celle des fonds italiques ; elle n'existait même pas, à proprement parler, au profit des particuliers dont la possession ne jouissait pas des mêmes garanties que celle de véritables propriétaires, et se trouvait au contraire grevée de certaines charges. — C'est ainsi que seuls les immeubles provinciaux payaient l'impôt foncier dont les immeubles italiques étaient affranchis. Cet impôt pour les Romains, n'était pas considéré comme un salaire légitime des divers services que l'Etat s'engage à rendre aux citoyens ; ils y voyaient seulement le signe permanent d'un droit supérieur à celui des détenteurs du sol, un prélèvement

pour ainsi dire exercé par l'autorité suprême sur une jouissance dont elle avait bien voulu se dessaisir. Or, on comprend que tout le territoire italien ayant été assimilé à l'*ager romanus* depuis la guerre sociale, et étant, en conséquence, l'objet d'un droit complet de propriété individuelle, cet impôt n'eût pu s'y justifier et eût constitué une véritable spoliation ; tandis qu'au contraire dans les provinces, il était l'exercice même du droit prédominant de l'Etat. — D'autre part l'autorité supérieure demeurant investie du *dominium* ne se gênait point pour pratiquer des confiscations même sans motif sur le sol provincial. Nous trouvons notamment deux textes au *Digeste*, qui nous prouvent que les empereurs n'hésitaient pas à dépouiller les détenteurs d'un fonds pour l'*assigner* à leurs soldats, quand ils voulaient les récompenser. Dans la loi 11 du titre *de evictionibus*, le jurisconsulte Paul parle d'un achat de terrains fait en Germanie par un particulier qui n'avait payé qu'une partie du prix. Son héritier, ayant été actionné par le vendeur, à l'effet de s'acquitter du reliquat, forma lui-même contre celui-ci une demande en restitution de ce qui avait déjà été payé, s'appuyant sur ce que les fonds vendus avaient été en partie aliénés par le prince, en partie distribués à des vétérans ; et Paul, assimilant ces actes de l'empereur à un cas d'éviction qui surviendrait après la vente, dit que le vendeur ne saurait en souffrir et est bien fondé à demander ce qui peut lui rester dû (1). Par suite, l'acheteur se trouve totalement dépouillé, et nous ne voyons rien dans le texte dont nous parlons qui puisse nous faire supposer qu'une compensation quelconque lui ait été accordée. — La loi 15 du titre *de rei vindicatione*, se

(1) *Digeste*, liv. XXI, tit. II, loi 11 *principium*.

rapportant au même ordre d'idées, parle bien d'une indemnité accordée au possesseur : « *Si forte ager fuit, qui petitus est,* » *et militibus adsignatus est, modico honoris gratia possessori* » *dato, an hoc restituere debeat? Et puto prœstaturum* » (1). C'est ainsi que s'exprime Ulpien qui, dans l'hypothèse de la revendication d'un champ que l'empereur a donné à ses soldats, en payant au possesseur une somme modique, décide que si ce possesseur succombe dans l'action en revendication, il devra restituer la somme qu'il a reçue. Mais cette somme, dans l'espèce prévue, est censée bien inférieure à la valeur du sol (*modico*), et nous croyons pouvoir supposer que le détenteur du terrain, obligé de s'en contenter, n'y avait même pas rigoureusement droit, l'ayant reçue en quelque sorte à titre purement gracieux, et peut-être par suite de considérations toutes personnelles. Du reste, il ne faut point se le dissimuler, ces dépossessions qui pouvaient parfois paraître injustes, surtout lorsque la concession primitive n'avait pas été gratuite, ne devaient pas cependant, dans la stricte rigueur du droit, être considérées comme entachées d'un caractère d'illégalité absolue, puisque les lois romaines ne reconnaissaient pas le titre de propriétaires aux individus que l'on dépouillait.

Les observations que nous venons de faire s'appliquaient indistinctement, remarquons-le, à toutes les provinces de l'empire romain, sans que nous ayons à nous préoccuper de la division créée par Auguste. Cet empereur les classa en deux catégories : les provinces du peuple (*provinciæ populi*) et les provinces de l'empereur (*provinciæ Cœsaris*), suivant que le domaine éminent, le *dominium*, y appartenait plus spéciale-

(1) *Digeste*, liv. VI, tit. I, loi 15, § 2.

ment au peuple ou au prince. Toutefois, cette distinction n'eut d'importance qu'au point de vue administratif : tandis en effet, que les provinces du peuple étaient administrées par des proconsuls désignés par le Sénat, celles de César l'étaient par des officiers dont le choix compétait à l'empereur et nommés *legati Cæsaris*. D'autre part, l'impôt payé par les premières était appelé *stipendium* et versé dans le trésor public ou *ærarium*, tandis que dans les secondes il se nommait *tributum* et alimentait le *fiscus*, c'est-à-dire le trésor particulier du prince. — Du reste, les différences entre les deux classes de provinces s'atténuèrent à mesure que le pouvoir central se fortifia dans les mains des empereurs ; et elles ne doivent pas nous retenir, car elles n'exercèrent aucune influence sur la situation légale des habitants. Les possesseurs des fonds provinciaux ne gagnèrent ni ne perdirent rien au classement fait par Auguste ; aucune modification ne fut apportée à leur droit privé par ce nouvel état de choses, qui n'avait qu'une importance purement politique et gouvernementale.

En résumé, il y avait bien nous le répétons, quelques territoires dans les provinces qui, spécialement favorisés, jouissaient du *jus italicum*, et où par suite le sol pouvait être l'objet d'un véritable *dominium* au profit des particuliers ; mais cette faveur était tout à fait exceptionnelle, et elle ne commença à être accordée qu'à une époque déjà avancée de l'histoire romaine. Hors de ces territoires privilégiés, le droit de propriété immobilière au profit des particuliers, n'existait pas légalement, on peut le dire ; et les habitants des provinces n'avaient, sur les fonds par eux occupés, qu'un droit de jouissance qu'ils tenaient de la concession de l'Etat, la propriété restant réservée au peuple d'abord, puis plus tard soit au peu-

ple, soit à l'empereur. On comprend, dans ces conditions-là, combien il devait être facile et peu coûteux d'exécuter des travaux publics de toutes sortes dans les provinces. Aussi, les Romains les y prodiguèrent-ils, ayant à leur disposition tout le terrain qu'ils jugeaient utile d'y consacrer, sans avoir besoin d'exproprier, puisqu'ils se trouvaient en face de simples possesseurs, lesquels n'étaient pas légalement propriétaires et pouvaient être dépossédés sans formalités. — Et il semblerait qu'un célèbre publiciste hollandais du XVII^e^ siècle, Grotius, s'inspirait de leurs idées et des principes d'après lesquels ils devaient procéder en cette matière, lorsqu'il disait : « L'*Etat* » *a un droit éminent de propriété sur les biens des sujets*, » en sorte que l'Etat ou ceux qui le représentent, peuvent se » servir de ces biens, les distraire même et les aliéner, non » seulement dans le cas d'une extrême nécessité, mais encore » pour l'utilité publique, à laquelle l'utilité particulière doit » céder, selon l'intention raisonnablement présumée de ceux » qui ont formé les sociétés. » (1).

Seulement, de même qu'après la guerre sociale tout le sol de l'Italie avait été, comme nous l'avons dit, assimilé à l'*ager romanus* primitif, de même les différences, pourtant si importantes, qui existaient entre les terres italiques et les terres provinciales s'effacèrent peu à peu sous les empereurs, pour finir par disparaître complètement. Néanmoins, remarquons-le, la célèbre constitution par laquelle Antonin Caracalla conféra le droit de cité à tous les sujets de l'empire n'abolit, point la distinction juridique entre le territoire de l'Italie et celui des provinces. Une loi d'Ulpien, au titre *de statu hominum* du *Digeste*,

(1) Grotius, *De jure belli et pacis*, liv. 3, chap. 20; § 7; n° 2.

nous fait connaître en peu de mots la portée de cette constitution : « *In orbe romano qui sunt, ex constitutione imperatoris » Antonini, cives romani effecti sunt.* » (1). Rendue dans un but purement fiscal, elle ne faisait qu'accorder le titre de citoyen à tous les habitants de l'empire romain, titre au reste qui n'était presque plus qu'honorifique ; mais la condition des individus était seule changée : celle des terres restait la même, et les provinces n'étaient point relevées de l'impôt foncier, dont l'exemption fut longtemps encore pour l'Italie un dernier vestige de sa grandeur passée. — Cependant les besoins du fisc croissant toujours, il arriva un moment où il fallut étendre cet impôt à la péninsule elle-même; et ce furent Dioclétien et Maximien qui consacrèrent cette extension. Dès lors, l'effet principal de la distinction entre les deux sortes de territoires disparaissant, les différences n'existèrent plus en quelque sorte que dans la sphère de la théorie pure ; et même, si peu d'importance y était attachée par les empereurs que, dans diverses constitutions, on les vit employer les expressions de *dominium* en parlant des droits appartenant aux détenteurs d'un sol provincial, et de *domini* pour désigner ces détenteurs (2). Aussi, à l'avénement de Justinien, la distinction n'existait pour ainsi dire plus en fait, elle n'était qu'une simple question de mots. Il jugea utile en conséquence de la supprimer formellement. Cette suppression, il la mentionne dans les Instituts quant au titre *de divisione rerum* il dit : « *Vocantur » autem stipendiaria et tributaria prædia, quæ in provinciis sunt;*

(1) *Dig.* liv. I, tit. V, loi 17.

(2) Voir notamment : Cod. Justin, loi 2 du titre *ubi in rem actio exerceri debeat* (liv. III, tit. XIX) et loi 9 du tit. *de pignoribus et hypothecis* (Liv. VIII, tit. XIV).

» *inter quæ nec non et italica prædia, ex nostrâ constitutione,* » *nulla est differentia* » (1); et pour l'expliquer, il déclare dans la constitution qui forme la loi unique du titre de *nudo jure Quiritium tollendo* de son Code, que l'expression de domaine *ex jure quiritium* ne diffère en rien d'une énigme ; que jamais dans les affaires réelles on ne rencontre ce domaine qui n'est plus qu'nn vain mot (*vacuum et superfluum verbum*) (2). Dès lors le *jus italicum* n'eût plus de portée et tout le sol de l'empire fut appelé à jouir des mêmes avantages juridiques ; et ainsi, comme le dit M. Accarias, « se trouvèrent consommées quant aux choses, comme elles l'étaient déjà quant aux personnes, la fusion et l'unité qu'il était dans la destinée romaine de réaliser. »

Ainsi, sous Justinien, toutes les anciennes distinctions ayant disparu, la propriété immobilière se trouvait soumise à des règles uniformes et générales dans toute l'étendue de l'empire. Chacun était propriétaire en entier des fonds qu'il possédait ; et si, dans un but quelconque d'intérêt général, on croyait devoir procéder à des travaux publics, partout on se trouvait en présence de particuliers ayant des droits aussi bien établis, aussi sérieux que l'ancien *dominium ex jure Quiritium*, et que par suite l'on ne pouvait déposséder sans appliquer les principes de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

(1) Instituts, liv. II, tit. I, § 40.

(2) « *Antiquæ subtilitatis ludibrium per hanc decisionem expellentes,* » *nullam esse differentiam patimur inter dominos, apud quos vel nu-* » *dum* EX JURE QUIRITIUM *nomen, vel tantum* IN BONIS *reperitur : quia* » *nec hujusmodi volumus esse distinctionem, nec* EX JURE QUIRITIUM » *nomen, quod nihil ab ænigmate discrepat, nec unquam videtur, nec* » *in rebus apparet, sed vacuum est et superfluum verbum...* » — Cod. Just., liv. VII., tit. XXV. — Loi unique.

Remarquons que, si grand qu'ait été chez les Romains le respect du droit de propriété, et bien que la dépossession d'un propriétaire ne pût être légitimée en principe que si elle était commandée par l'intérêt général, il arrivait quelquefois néanmoins à un particulier d'être obligé de se dessaisir de son bien au profit d'un simple individu, l'utilité publique n'étant pourtant pas réellement en jeu. A propos de l'expropriation des esclaves nous aurons à revenir sur cette considération ; mais, quant aux immeubles, nous devons mentionner au *Digeste* la loi 12 du titre *de religiosis et sumptibus funerum....* laquelle décide que le propriétaire d'un terrain qu'il est indispensable de traverser pour arriver à un tombeau, peut être forcé par le propriétaire du tombeau à lui céder le passage moyennant une juste indemnité (1). Cette décision, qui nous présente un cas de véritable expropriation imposée par un simple intérêt particulier, forme néanmoins une exception à la règle générale. Elle peut s'expliquer par le respect si profond dont les Romains entouraient les tombeaux, à l'entretien desquels les propriétaires n'auraient pu veiller si l'accès leur en eût été interdit ; mais elle n'infirme nullement le principe que pour priver un individu de tout ou partie de son terrain, il fallait que l'utilité commune exigeât cette mesure.

Si l'exécution des travaux publics était le motif le plus fréquent d'expropriation et si nous avons vu les constitutions impériales dont nous avons déjà parlé, ordonner la dépossession de particuliers dont les fonds étaient nécessaires pour élever diverses sortes de constructions, il pouvait néanmoins arriver que l'utilité publique réclamât l'occupation d'un terrain, sans

(1) *Dig.*, liv. XI, titre VII, loi 12 *principium*.

que ce terrain fut destiné à la confection d'aucun travail. — C'est ainsi que lorsqu'une voie publique avait été détruite par suite d'éboulement ou d'inondation, le propriétaire riverain devait fournir le terrain nécessaire pour passer. « *Quum via publica* » *vel fluminis impetu, vel ruina amissa est, vicinus proximus* » *viam præstare debet* », lisons nous au titre du *Digeste, quemadmodum servitutes amittuntur* (1). Dans ce cas, nous le voyons, un propriétaire était privé d'une partie de son terrain par suite de cas fortuit; et, cette privation lui était imposée par l'intérêt commun, bien qu'aucun travail d'utilité publique ne la rendit nécessaire.

En un mot, toutes les fois que, pour une cause quelconque, l'utilité générale exigeait l'occupation d'une partie du sol appartenant à un particulier, les droits du propriétaire devaient fléchir, et il y avait matière à expropriation. En outre, il convient d'observer que l'expropriation pouvait atteindre un fonds considéré dans son ensemble ou seulement ses produits. Frontin nous apprend qu'un Sénatus-Consulte, dont il donne le texte, permettait de tirer des champs des particuliers la terre, la pierre, la brique, le sable, les bois, en un mot tous les matériaux nécessaires à la réparation des canaux et des voûtes des aqueducs. « *Ex agris privatorum terram, limum, lapidem,* » *testam, arenam, ligna, cæteraque quibus opus esset, unde* » *quæque eorum proxime, sine injuria privatorum, tolli, sumi,* » *portari possint, viri boni arbitratu æstimata, darentur, tol-* » *lerentur, sumerentur, exportarentur, et ad eas res omnes* » *exportandas, earumque rerum reficiendarum causa, quoties* » *opus esset, per agros privatorum, sine injuria eorum, itinera,*

(1) *Dig.*, liv. VIII, tome VI, loi 14, § 1.

» *actus paterent, darentur.* » (1) C'étaient bien là de véritables expropriations des produits du sol.

Outre les produits, on pouvait encore exproprier les fruits d'un immeuble et obliger un propriétaire à céder par exemple ses récoltes ou des denrées nécessaires à l'approvisionnement d'une ville. Nous allons précisément examiner ce genre d'expropriation spécial.

## § 2. — De l'expropriation des denrées

De même que chez nous l'autorité peut réclamer des citoyens des prestations en nature, destinées soit à remédier à des accidents ou fléaux calamiteux, soir à pourvoir, dans des cas urgents et extraordinaires, à la fourniture d'objets nécessaires aux troupes, ou à la défense de l'Etat, ou à des services publics ; de même, à Rome, la puissance publique intervenait dans certaines circonstances analogues et forçait les particuliers à se soumettre à toutes les exigences commandées par l'intérêt social, procédant à de véritables expropriations d'objets mobiliers de diverses sortes, et principalement des denrées.

D'abord, Tacite dans ses Annales rapporte que, sous Tibère, le peuple se plaignant de la cherté du blé, l'empereur fixa un tarif auquel les marchands furent obligés de vendre : « *Sævi-* » *tiam annonæ incusante plebe, statuit frumento pretium quod* » *emptor penderet.* » (2) La fixation de ce tarif constituait bien

(1) Frontin, *De aquæductibus urbis Romæ commentarius,* chap. cxxv.
(2) Tacite, Annales, liv. ii, chap. lxxxvii.

évidemment une atteinte portée à la propriété particulière dans l'intérêt général.

Une loi d'Ulpien, au titre *De usufructu et quemadmodum quis utatur fruatur,* nous apprend que les denrées devaient être vendues aux municipes à un prix inférieur à leur valeur, et que l'obligation de se soumettre à ce tarif au rabais était une des charges de l'usufruitier : « *Nam solent possessores certam » partem fructuum municipio, viliori pretio, addicere.* » (1)

Au Code de Justinien, nous trouvons une importante constitution d'Anastase, qui forme le titre *ut nemini liceat in emptione specierum...* et qui indique que l'on devait fréquemment procéder à des réquisitions de denrées. — En principe, les habitants d'une cité richement pourvue de blé ou d'autres denrées alimentaires, n'auraient pu être forcés de porter même de leur superflu aux villes voisines ; si cependant celles-ci se trouvaient dépourvues de vivres, menacées par la famine, cette règle devait fléchir et les villes favorisées étaient tenues d'envoyer leurs denrées à celles qui étaient dans des conditions moins heureuses. Dans ce cas, les denrées étaient payées au prix qu'on en eût donné dans la ville même d'où elles étaient sorties (2).

Ces prestations de denrées imposées par l'autorité supérieure, étaient appelées *publicæ comparationes.* Le principe en est posé et elles sont règlementées par le titre *de publica comparatione* du Code Théodosien, titre qui se compose de deux constitutions, l'une de Constantin, l'autre de Gratien, Valentinien et Théodose, s'occupant exclusivement de cette matière (3).

(1) *Digeste,* liv VII, tit. I, loi 27, § 3.
(2) Code Justinien, liv. X, tit. XXVII.
(3) Cod. Théodos., liv. XI, tit. XV.

Les *publicæ comparationes* étaient payées par le gouvernement ou entraient en compte pour le paiement des autres impôts que devaient les villes ou les provinces qui les avaient fournies.

Quand la récolte avait été abondante dans une contrée, les pouvoirs publics pouvaient requérir la fourniture d'une certaine quantité des produits, soit pour en faire profiter d'autres parties de l'empire, soit pour former une réserve en cas de disette. C'est à cet ordre d'idées que se rapporte une lettre de Cassiodore, par laquelle il ordonne aux habitants de l'Istrie de payer un tribut en vin, en huile et en blé, la récolte ayant été cette année très fructueuse dans cette province, moyennant une juste indemnité qui devait être soldée par un délégué (1). On pouvait aussi, dans une année d'abondance, obliger une province à fournir une quantité de denrées supérieure au tribut qu'elle devait régulièrement payer, sauf à diminuer d'autant l'année suivante les charges de même nature qu'elle aurait à supporter. C'est ce qu'indique la loi 1 du titre *de indictionibus* du Code Théodosien : « *Si quid erogationibus redundarit in » speciebus diversis, vel præbitione, vecturisque, id futuræ » indictioni collationique proficiat* (2) ». — Le Code Théodosien consacre du reste plusieurs titres à la règlementation des réquisitions de denrées, et il semble que les empereurs s'en occupaient avec soin, veillant à ce que l'on agît en cette matière avec prudence et modération, comme le disent Honorius et Arcadius, dans la loi 29 du titre *de annona et tributis* : « *Perpensa » cura statuimus, ut non amplius vobis aliquid extra ordinem*

(1) Cassiodore, liv. XII, lettre 22e.
(2) Cod. Théodos., liv. XI, tit. V.

» *indicetur, quam rei annonariæ necessitas ac devotio postu-* » *larit* (1). »

En dehors des cas que nous venons d'indiquer, les réquisitions en temps de guerre avaient une grande importance et s'appliquaient à toutes sortes d'objets. Quand les armées romaines marchaient en avant et avaient besoin de se remonter, il est bien certain qu'on devait exproprier les particuliers de leurs chevaux, de leurs mulets, de leurs véhicules, aussi bien qu'on les expropriait de leur blé ou de leurs denrées pour l'alimentation des troupes. Les fournitures à faire aux armées en vivres, en fourrages, en vêtements, étaient désignées par le terme général de *annona militaris*, et un titre spécial du Code de Justinien, qui n'est en quelque sorte que la reproduction du Code Théodosien sur le même sujet, leur est consacré (2). — Les habitants des provinces étaient obligés d'obtempérer aux réquisitions des chefs des armées et de fournir tous les vivres nécessaires. C'est ainsi que nous lisons dans Tite-Live que, lors de la guerre de Macédoine, le consul Quintus Marcius requit des Epirotes vingt mille boisseaux de froment et dix mille d'orge, dont il pria le Sénat de faire rembourser le prix à leurs députés à Rome : « ... *et ab Epirotis viginti millia mo-* » *dium tritici, decem hordei sumpsisse : ut pro eo frumento* » *pecunia Romæ legatis eorum curaretur* » (3). Néanmoins, M. Serrigny, dans son traité de *Droit public et administratif romain*, pense qu'en général les vivres étaient, non pas achetés et payés en espèces par l'Etat, mais perçus à titre d'im-

(1) Cod Théodos., liv. XI, tit. I.

(2) Cod. Justin., liv. XII, tit. XXXVIII. — *De erogatione militaris annonæ.*

(3) TITE-LIVE. — *Histoire romaine*, liv. XLIV, chap. XVI.

positions ou de charges imposées aux provinciaux. Des agents, appelés *susceptores* ou *procuratores curiarum*, avaient pour mission de recouvrer les denrées et de les faire transporter dans les *mansiones* ou magasins destinés à les recevoir (1).

Sans avoir du reste à examiner si le passage de Tite-Live que nous citons se réfère à un cas spécial ou s'il indique la façon générale dont on devait procéder, nous pouvons tout au moins dire ceci : quelle que fût la façon dont s'opéraient dans la pratique ces réquisitions de denrées, leurs caractères étaient bien toujours réellement ceux d'une expropriation véritable. Il y a en effet expropriation, dans le sens exact du mot, toutes les fois que, sans son libre et entier consentement, un propriétaire est contraint à abandonner sa chose, sans qu'il soit besoin de considérer si cette chose est un fonds de terre, ou un animal, ou une certaine quantité de vin, de blé, d'huile, de fourrages. Nous ajouterons que l'expropriation n'en existait pas moins lorsque c'était, non à un particulier pris isolément, mais aux habitants d'une cité ou d'une province, qu'était imposée l'obligation d'effectuer une fourniture de denrées quelconques. Seulement, dans ce cas, elle était opérée contre une collectivité d'individus, contre une communauté. Et même, en allant au fond des choses, on pouvait voir là l'existence d'une expropriation à deux degrés, s'il est permis de s'exprimer de la sorte; car il nous paraît évident que la collectivité n'avait qu'un moyen de fournir la prestation imposée. Ce moyen était d'obliger à son tour chacun de ses membres à se dépouiller pour partie de son bien. Ainsi on ne parvenait que par des expro-

(1) Voir la loi 32 du titre *De erogatione militaris annonæ* au Code Théodosien.

priations partielles, à former le produit de l'expropriation définitive à laquelle procédait l'autorité supérieure.

### § 3. De l'expropriation des esclaves

Si à Rome les esclaves étaient capables de faire certains actes limitativement permis par la loi, ils n'en étaient pas moins une simple *chose* par rapport à leur maître et ils ne constituaient point, à proprement parler, des *personnes* dans la société générale. « *Quod attinet ad jus civile, servi pro nullis habentur* » disait Ulpien (1) ; et il les rangeait, parmi les *res mancipi*, avec les bœufs, les mulets, les chevaux et les ânes, les assimilant aux animaux qui se domptent par le dos ou par le cou (*quæ dorso collove domantur*) (2). Susceptibles d'être achetés ou vendus, ils étaient aussi susceptibles de sortir du patrimoine de leur *dominus* par le moyen d'une expropriation.

Valère Maxime nous dit que, pendant la seconde guerre punique, le trésor se trouvant épuisé, les maîtres des esclaves que Sempronius Gracchus avait affranchis à Bénévent, en récompense de leur éclatante bravoure, n'en demandèrent pas le prix à ce général : « *Domini eorum servorum, quos Sempronius Gracchus, ob insignem pugnam Beneventi manumiserat, pretia ab imperatore exigere supersederunt* » (3). Les maîtres avaient donc rigoureusement droit à une indemnité, fondée sur ce que Sempronius Gracchus les avait dépouillés de leur bien en

(1) *Dig.*, liv. L, tit. XVII, loi 32.
(2) ULPIEN, *Fragmenta*, tit. XIX, § 1.
(3) VALÈRE MAXIME : *Facta dictaque memorabilia*, liv. V, chap. VI, § 8.

donnant la liberté à des esclaves qui par ce fait, étaient sortis de leur patrimoine. Et d'une façon générale, dans tous les cas où tantôt des principes d'humanité, tantôt des idées de religion et de morale avaient fait imposer l'affranchissement des esclaves, on ne peut suivant nous, s'empêcher de voir une véritable expropriation. Il y avait dépossession forcée du maître qui par la *manumission*, perdait son droit de propriété sur ceux qui en étaient l'objet.

Dans le droit criminel on trouvait plusieurs cas où l'expropriation des esclaves était directement indiquée. Du moment où l'intérêt public de la société réclamait la poursuite et la répression des crimes, il fallait comme conséquence que la constatation en fût facilitée par tous les moyens possibles. Aussi en droit romain, quand une personne dirigeait contre une autre une accusation publique, elle avait le droit d'acquérir, afin de les pouvoir faire mettre à la torture, tous les esclaves dont elle espérait obtenir des renseignements. Nous trouvons dans les Annales de Tacite une application de ce principe. Silanus proconsul d'Asie, étant poursuivi comme coupable de lèse-majesté et de concussion, son accusateur l'expropria de ses esclaves pour les faire soumettre à la torture : « *Servos*, dit l'historien, *ut tormentis interrogarentur, actor publicus* » *mancipio acceperat* » (1). Dans ce cas-là les esclaves déposèrent à charge contre leur maître, *in caput domini*, ce qui était tout à fait exceptionnel et ne pouvait s'expliquer que par la nature des crimes reprochés au proconsul.

Une loi d'Ulpien insérée au *Digeste* au titre *ad legem Juliam de adulteriis coercendis*, nous apprend que, quand un esclave

(1) Tacite, Annales, liv, iii, chap. lxvii.

était accusé d'adultère, l'accusateur était obligé de fournir au maître, après estimation faite par le juge, une somme d'argent équivalente à cette estimation, et en outre un esclave de même valeur : « *Si postulaverit accusator ut quæstio habeatur* » *de servo adulterii accusato, sive voluit ipse interesse, sive* » *noluit, jubent judices eum servum æstimari : et ubi æstima-* » *verint, tantam pecuniam, et alterum tantum eum, qui nomen* » *ejus servi detulerit, ei ad quem ea res pertinet, dare jube-* » *bunt.* » (1) Après la condamnation, si les esclaves survivaient, la loi 6 du titre *de quæstionibus*, décide qu'ils étaient vendus aux enchères au profit du Trésor (*publicantur*) (2). Par suite le maître avait bien été réellement exproprié.

On considérait comme étant d'intérêt public l'expropriation et l'affranchissement des esclaves qui, par leurs dénonciations avaient contribué à la défense ou assuré la sécurité de l'Etat. Ainsi, l'esclave qui dénonçait un faux-monnayeur obtenait sa liberté, d'après la loi 2 du titre du Code de Justinien : *pro quibus causis servi pro præmio libertatem accipiunt*, loi qui est ainsi conçue : « *Servi qui monetarios adulterinam monetam* » *clandestinis sceleribus exercentes, in publicum detulerint,* » *civitate romana donentur.* » (3) La loi 4 du même titre décide que l'esclave qui avait fait retrouver un déserteur était également affranchi : « *Si desertorem militiæ servus prodide-* » *rit, libertate donetur.* » (4) L'Etat, dans ces deux cas, devait bien payer une indemnité au maître; mais celui-ci n'en

(1) *Digeste*, liv. XLVIII, tit. V. Loi 27, *principium*.
(2) *Digeste*, liv. XLVIII, tit. XVIII. Loi 6, *principium*.
(3) Cod. Justin. liv. VII, tit. XIII, loi 2.
(4) *Ibidem*..... loi 4.

était pas moins dépossédé de son bien, dont l'indemnité compensait précisément la perte.

D'une constitution de Dioclétien et Maximien il résulte qu'un esclave devenait libre quand il avait dénoncé le meurtre de son maître : « *Quoniam,* disent les empereurs, en s'adressant » à l'esclave Firminus, *religiosa sollicitudo ad augendam,* » *provocandamque fidei observationem, juris præmio affici* » *debet, si ad ulciscendam cædem domini incorruptis proba-* » *tionibus, ac strenuo nisu constiteris, libertatem quam his qui* » *dominorum cædem vindicant, jampridem senatus-consultis* » *et statutis principum præstari sancitum est, etiam tu pro* » *tam ingentibus meritis non ex ipso facto, sed aditione et* » *sententia præsidis reportabis* » (1). L'affranchissement de l'esclave n'avait pas lieu de plein droit ; il résultait d'une sentence du président de la province : et, dans la loi, nous ne voyons point que l'Etat dût payer une indemnité à l'héritier du défunt dépossédé de son esclave ; ce qui, du reste, était juste, l'utilité générale n'ayant, dans l'espèce, qu'un intérêt tout à fait secondaire. Sans doute, il importait bien à la moralité publique qu'un meurtrier fut dénoncé ; mais c'était surtout à l'intérêt propre du maître qu'il importait que sa vie fut épargnée, que ses esclaves la protégeassent quand ils le pouvaient, et fussent encouragés à faire leur devoir par l'espérance d'une rémunération consistant dans le don de la liberté. Ainsi, à vrai dire, il y avait expropriation au regard des héritiers, parce que qu'ils le voulussent ou non, l'esclave était affranchi ; mais c'était l'intérêt du défunt qui était principalement en jeu ; et on pouvait voir là un cas d'expropriation com-

(1) Cod. Justin. liv. VII, tit. XIII, loi 1.

mandée non par l'utilité publique, mais par celle d'un simple particulier.

De même, quand un maître, s'étant rendu acquéreur d'une femme esclave, la prostituait contrairement à la clause contenue en l'acte de vente, la femme devenait libre. Nous voyons, en effet, au titre *Si mancipium ita venierit, ne prostituatur*, une constitution d'Alexandre Sévère, qui commence ainsi : « *Præfectus urbi amicus noster, eam quæ ita veniit, ut si » prostituta fuisset abducendi potestas esset, ei cui secundum » constitutionem divi Hadriani id competit, abducendi imper- » tiet facultatem* » (1). Là encore l'expropriation n'était pas à proprement parler, motivée par une considération d'intérêt général; mais elle avait plutôt pour but, de satisfaire au sentiment de la morale privée du premier maître qui, en vendant son esclave, l'avait jugée digne de n'être pas livrée à la prostitution.

On peut voir encore un cas d'expropriation d'esclave admis dans un intérêt particulier, et cette fois dans l'intérêt de l'esclave lui-même, dans la loi 30 du titre du *Digeste* portant la rubrique *de liberali causâ*. Cette loi suppose que deux particuliers revendiquent séparément un homme comme leur esclave, chacun prétendant qu'il lui appartient pour moitié ; si un jugement prononce que l'homme est libre, l'autre qu'il est esclave, cet homme doit profiter de la décision la plus favorable à son égard. Il est donc libre; mais à condition de payer à celui qui a triomphé dans son instance moitié de la somme à laquelle il sera estimé à dire d'expert : *Duobus petentibus » hominem in servitutem pro parte dimidia separatim, si uno*

(1) Cod. Justin., liv. IV, tit. LVI, loi 1.

» *judicio liber, altero servus judicatus est..... commodius* » *est favore libertatis liberum quidem eum esse, compelli autem* » *pretii sui partem viri boni arbitratu victori suo præstare* (1). » L'un des deux maîtres était donc dépouillé, malgré lui, de la part de propriété qu'il avait sur l'esclave, parce que celui-ci avait été déclaré libre à l'égard de l'autre.

Pour en finir avec ces expropriations résultant d'affranchissements que les maîtres étaient obligés de subir, nous dirons que beaucoup furent motivées par les intérêts de la religion chrétienne, lorsque, devenue religion de l'Etat, elle exerça à ce titre une influence très sérieuse sur tout ce qui touchait à l'ordre public. Sous les empereurs chrétiens, le bien de la religion prit en effet une importance sociale considérable dont les traces sont manifestes dans la matière qui nous occupe. C'est évidemment poussé par des considérations purement religieuses, que Justinien affranchit tous les esclaves catholiques dont les maîtres étaient païens, juifs ou hérétiques, et alla même jusqu'à décider que les esclaves des mêmes maîtres seraient déclarés libres s'ils se faisaient catholiques, ce qui, pour les esclaves comme pour les maîtres, dut être un moyen très efficace de conversion (2).

Enfin nous pouvons mentionner au Code Théodosien la loi 1 du titre *de lenonibus* qui réservait aux membres du clergé le droit d'acheter les esclaves que leurs maîtres voulaient soumettre à la prostitution (3).

(1) *Dig.*, liv. XL, tit. XII, loi 30.

(2) Voir au Code de Justinien la loi 56 § 3 du titre III du livre I (*de episcopis et clericis....*)

(3) Code Théod., liv. XL, titre VIII, loi 1.

## *Section III*

### En faveur de qui l'expropriation était-elle admise ?

En dehors des quelques cas exceptionnels dans lesquels nous avons vu un propriétaire être obligé de céder sa chose pour donner satisfaction à un intérêt purement individuel, il faut dire qu'en principe l'intérêt public devait être directement en jeu pour qu'il y eut lieu à expropriation. Aussi pouvaient seuls y procéder ceux qui représentaient les intérêts de la généralité, ou tout au moins d'une collectivité, d'une agrégation très importante d'individus, lorsque la communauté devait en retirer un avantage direct et particulier.

En premier lieu, l'Etat représentant attitré à Rome comme dans toute société politique bien organisée, des droits de tous, agissant au nom de la généralité des citoyens, avait certainement le droit de procéder à une expropriation, toutes les fois que cette mesure était exigée par l'intérêt commun, dont la garde lui était confiée. Quand le peuple romain, ou plus tard l'empereur, avait jugé utile de tracer une route, de creuser un canal, d'élever des fortifications, de bâtir un temple, en un mot d'exécuter un travail quelconque dont tous devaient profiter, il pouvait, pour cette exécution, ordonner la cession de la propriété privée ; et cette faculté, il la puisait dans sa souveraineté même, en vertu de laquelle il représentait le droit de la société, droit supérieur à celui des particuliers. C'est ainsi que, parmi les droits de l'Etat, droits appartenant en somme au peuple entier, mais que sous l'empire il abdi-

quait entre les mains de son élu en lui conférant l'*imperium*, nous voyons la *lex Regia* nous citer celui de *disposer à son gré, pour l'usage et la majesté de la Répbulique, des choses divines et humaines, publiques et privées :* « *Utique quæ-* » *cumque ex usu reipublicæ, majestate, divinarum, humana-* » *rum, publicarum privatarumque rerum esse censebit, ei* » *agere, facere jus potestasque sit.* » (1).

Le droit d'exproprier de l'Etat, représenté par le pouvoir central, quel qu'il fût suivant les époques, résulte implicitement de ce document. Il était du reste indiscutable et établi bien clairement par les divers textes que nous avons examinés au début, pour établir l'existence de l'expropriation en droit romain ; nous ne croyons pas devoir y revenir, et si nous les rappelons, c'est uniquement parce qu'ils nous montrent que les chefs de l'Etat ne se faisaient pas faute d'user de leur droit et de procéder dans l'intérêt public à l'expropriation des particuliers.

Après l'Etat, premier et principal expropriant, les communes et les cités régulièrement organisées avaient aussi le pouvoir de déposséder un individu dans l'intérêt collectif des habitants. Nous avons déjà mentionné plus haut l'obligation où étaient parfois les usufruitiers des fonds de terre de vendre aux muni-

(1) La loi qu'Ulpien et Justinien appellent *lex Regia* était celle qui conférait au nouvel empereur, à chaque avènement, tous les pouvoirs et toutes les magistratures. Il y en avait donc une spéciale pour chaque prince ; mais la teneur ne devait pas varier. Le texte que nous citons est une partie de la loi qui consacra les pouvoirs de Vespasien, telle qu'on a pu la reconstituer d'après une table de bronze trouvée à Latran au XIVe siècle. Elle fournit des détails très importants sur toute l'histoire politique et administrative de l'empire romain.

cipes leurs denrées à un très bas prix, et nous avons vu dans cette obligation les caractères d'une véritable expropriation. — Si, à l'origine, l'organisation des villes ne fut pas uniforme et régulière, si elles n'avaient pas toutes le même régime municipal et ne jouissaient pas des mêmes avantages politique, les distinctions disparurent à la longue dans leurs caractères essentiels. La constitution d'Antonin Caracalla, qui supprima toutes différences entre tous les habitants de l'empire romain, exerça une grande influence sur l'unification de la situation des cités. En tous cas, au point de vue civil, il est bien certain qu'elles formaient des personnes morales, pouvant, comme un citoyen, devenir propriétaires, créancières, débitrices, succéder, agir en justice ; *personæ vice funguntur*, disait le jurisconsulte Florentinus pour indiquer leur capacité en trois mots. Bien certainement les communes, auxquelles les lois romaines accordaient de grands privilèges et qu'elles mettaient souvent sur le même pied que l'Etat, avaient dans certains cas le pouvoir d'exproprier un particulier. Tout comme l'Etat, elles pouvaient avoir à exécuter sur leur territoire d'importants travaux publics impérieusement réclamés par les besoins de la généralité des habitants, par exemple à percer des rues, à conduire des eaux, à élever divers monuments. Dans de telles conditions il fallait bien déposséder au profit de la communauté, les propriétaires des terrains dont l'occupation était nécessaire à l'intérêt public.

Mais aucun texte ne nous autorise à penser que le droit de procéder à une expropriation appartînt, en droit romain à d'autres qu'à l'Etat et aux communes. Les autres personnes morales ne jouissaient point de cette faculté exceptionnelle, pas même les corporations d'artisans, autorisées par les pou-

voirs publics et ayant reçu d'eux une organisation régulière. Remontant à Numa, qui les avait instituées d'après ce que nous apprend Plutarque, elles avaient de très grands privilèges que les lois leur avaient successivement accordés. Seulement, de quelques faveurs qu'elles fussent l'objet, nous ne croyons pas qu'une expropriation put être prononcée uniquement à leur profit ; ce qui du reste était parfaitement légitime, car, en allant au fond des choses, on trouvait dans ces associations une réunion d'intérêts individuels en plus ou moins grand nombre, mais non pas l'intérêt public à proprement parler, le seul qui pût en définitive légitimer une mesure de droit étroit comme devait l'être l'expropriation.

## CHAPITRE II

### De la procédure de l'expropriation

Si l'existence de l'expropriation pour cause d'utilité publique est évidente en droit romain, nous n'avons malheureusement que des documents bien rares et bien incomplets sur la marche qu'on suivait pour y procéder, sur les formalités dont était entourée cette opération. Nous devons d'abord laisser de côté ce qui est relatif aux denrées et aux esclaves. Chaque cas où l'expropriation d'un propriétaire d'objets mobiliers était nécessitée par des besoins urgents, avait ses particularités et était soumis à des lois spéciales ; mais il ne devait pas y avoir de règles complètes et générales, uniformément applicables et appliquées. — Quant à l'expropriation des immeubles, de beau-

coup pour nous la plus importante, nous essaierons de déduire quelques principes généraux ou tout au moins de très sérieuses probabilités de divers textes relatifs surtout à l'exécution des travaux publics, ces travaux étant la cause principale des expropriations.

A l'origine de Rome, les premiers travaux exécutés par les rois ne durent pas soulever de grandes difficultés d'expropriation, le sol nécessaire à leur confection étant pris sur le terrain dont l'usage était commun à tous les guerriers composant le peuple ou sur celui des vaincus que l'on dépossédait suivant les besoins.— Seulement, d'après le fonctionnement des institutions de cette époque, le roi simple agent du pouvoir exécutif, ne devait avoir aucune autorité pour déclarer l'utilité publique ; le peuple seul était constitutionnellement compétent pour le faire. Quant au Sénat, il délibérait et donnait son avis sur toutes les affaires qui lui étaient soumises par le roi ; mais c'était le peuple qui dans l'assemblée des comices donnait ou refusait sa sanction sans laquelle rien ne pouvait être fait. En conséquence, c'était à lui de décider si l'utilité publique était intéressée à ce qu'on procédât à une expropriation et à la prononcer.

Sous la République, le Sénat acquit une puissance considérable ; et si le pouvoir législatif ne cessa pas absolument d'appartenir au peuple, celui-ci vit de nombreuses entraves constitutionnelles apportées à l'exercice de ses droits. Ce fut alors au Sénat, dont les pouvoirs étaient excessivement étendus puisque seul il décrétait les impôts nécessaires, qu'incomba le soin de voter les travaux d'intérêt général, et de déclarer l'utilité publique. Deux passages du *Traité des aqueducs de Rome* de Frontin, le confirment. Ce sont : d'abord,

le Sénatus-Consulte formant le chapitre 125 que nous avons déjà cité, et qui énumère les décisions prises par le Sénat pour l'entretien et la réparation des aqueducs ; — puis le chapitre 6 du même ouvrage, duquel il résulte que le Sénat ordonna la reprise de travaux pour la conduite des eaux du vieil Anio à Rome, travaux qui avaient été interrompus depuis deux années. « *Post biennium actum est in senatu de consum-* » *mando ejus aquæ opere* », dit l'auteur romain (1).

Nous trouvons dans Tacite un texte qui nous semble indiquer que si non toujours, du moins pour certains travaux et sans doute les plus importants, le Sénat devait procéder à une espèce d'enquête de *commodo et incommodo*, assez semblable à celles que l'autorité administrative ordonne parfois de nos jours. Le Sénat avait à examiner s'il convenait, pour diminuer les crues du Tibre, de détourner les fleuves et les lacs qui le grossissaient : « *Actum in senatu ab Arruntio et Ateio an ob mode-* » *randas Tiberis exundationes, verterentur flumina et lacus,* » *per quos augescit.* » Les populations intéressées, les Florentins, les Interamnates, les Réatins, furent consultées ; et ce qui prouve que l'on attachait une sérieuse importance à l'enquête, leur avis ayant été défavorable au projet, celui-ci fut rejeté : « *Seu preces coloniarum, seu difficultas operum sive* » *superstitio valuit, ut in sententiam Pisonis concederetur,* » *qui nihil mutandum censuerat* » (2).

Le Sénat, après avoir reconnu l'utilité publique des travaux et les avoir ordonnés, votait les fonds nécessaires à leur exécution. C'est ce qui ressort d'un passage de Tite-Live qui énu-

(1) Frontin, *De aquæductibus urbis Romæ commentarius*, chap. vi.
(2) Tacite. — *Annales*, liv. i, chap. lxxix.

mère les travaux que Sempronius exécuta avec la moitié du produit des impôts *qu'un Senatus-Consulte avait affecté à cette destination :* « *Ad opera publica facienda, quum eis dimidium* « *ex vectigalibus ejus anni attributum ex senatus-consulto a* « *quæstoribus esset, Tiberius Sempronius ex eâ pecuniâ, quæ* « *ipsi attributa erat, ædes P. Africani pone Veteres ad Vertumni* « *signum, lanienasque et tabernas conjunctas in publicum* « *emit, basilicanque faciendam curavit quæ postea sempronia* « *appellata est.* » (1)

Enfin, le Sénat avait pour mission de désigner les magistrats chargés de veiller à l'exécution des travaux. Bien qu'un grand nombre d'agents pussent concourir à l'œuvre avec un rôle plus ou moins actif, plus ou moins important, c'était ordinairement les censeurs qui étaient chargés du soin d'exécuter la décision du Sénat. Ces fonctionnaires sont souvent mentionnés dans les textes relatifs aux travaux publics. Tite-Live rapporte que durant les guerres puniques, libres du soin des travaux publics, à cause de l'épuisement du Trésor, ils dirigèrent leur attention vers la réforme des mœurs : « *Censores vacui ab ope-* « *rum locandorum cura, propter inopiam ærarii, ad mores homi-* « *num regendos animum adverterunt* » (2). Donc en temps ordinaire, quand l'*inopia ærarii* ne les en empêchait pas, c'était bien eux que regardait le soin des travaux. — Le même auteur dans un autre chapitre, nous énumère des travaux d'endiguement et diverses constructions qu'ils firent faire aux frais de l'Etat (3). Il nous apprend aussi qu'ils devaient veiller à l'ali-

(1) Tite-Live, *Histoire romaine*, liv. xliv, chap. xvi.
(2) *Ibid.* . . . . . liv. xxiv, chap. xviii.
(3) *Ibid.* . . . . . liv. xl, chap. li.

gnement des rues et faire démolir les portions des bâtiments commencés ou achevés qui empiétaient sur la voie publique : « *Quæ in loca publica inædificata inmolitave privati habebant,* « *intra dies triginta demoliti sunt* » (1). Enfin, ils avaient pour mission de traiter à l'amiable avec les particuliers dont les terrains ou les bâtiments étaient nécessaires pour la confection des travaux publics. Si un citoyen émettait des prétentions exagérées, on était bien forcé de recourir à l'expropriation : mais il était préférable de s'entendre et d'obtenir une cession volontaire. Tite-Live nous dit que Caton acheta ainsi à l'amiable, au profit du public, diverses constructions dans les Lautumies : « *Cato atria duo, Mœnium et Titium in lautumiis et quatuor* « *tabernas in publicum emit, basilicamque ibi fecit* » (2).

La mission des Préteurs n'était pas d'intervenir dans les travaux publics ; ils ne le pouvaient faire que dans des cas exceptionnels Quant aux Ediles Curules ou aux Ediles plébéiens, ils n'avaient, en principe, rien à voir à l'exécution, et leurs fonctions spéciales consistaient seulement dans la surveillance et l'entretien des travaux après leur confection. Les questeurs, eux, avaient le maniement des deniers publics ; ils en étaient les détenteurs, et, par suite, devaient distribuer les fonds nécessaires aux travaux d'expropriation, comme nous l'avons vu dans un passage de Tite-Live, précédemment cité... « *dimi-* « *dium ex vectigalibus ejus anni ex Senatus-Consulto a quæsto-* « *ribus esset* ». En général, c'était là la seule mission qu'ils eussent en matière de travaux publics ; et, avec l'argent qu'ils leur avaient remis, les censeurs devaient payer, soit les ou-

(1) Tite-Live, *Histoire romaine,* liv. XXXIX, chap. XLIV.
(2) *Ibid.*.....

vriers, soit les entrepreneurs avec lesquels il avait été traité, soit enfin les indemnités dues aux expropriés.

Dans les municipes, c'est-à-dire dans certaines villes qui, en récompense de services rendus au peuple romain, avaient reçu, par un privilège particulier, une organisation locale indépendante, on rencontrait un Sénat *au petit pied*, si on peut s'exprimer ainsi, une *curie* qui, eu égard au municipe, jouait le même rôle que le Sénat romain. Les travaux n'intéressant que le municipe et n'engageant que sa caisse municipale étaient, selon toute vraisemblance, soumis à la délibération et à la décision de la curie, qui votait également les fonds. Puis des magistrats spéciaux, des *operum curatores* dont la compétence était, du reste, limitée au territoire de la cité, veillaient à l'exécution. Le *Digeste* fait mention de ces fonctionnaires dans divers passages, notamment aux titres *de usuris et fructibus*... (1) et *de operibus publicis* (2). Mais si les travaux à faire sur le territoire du municipe regardaient l'intérêt général du peuple romain et non plus exclusivement l'intérêt municipal, c'était le Sénat romain qui aurait dû, croyons-nous, les décréter, après avoir déclaré l'utilité publique. Remarquons, du reste, qu'à leur origine, le nombre des municipes était très restreint, et que, pendant la République, il n'y en eût aucun en dehors de l'Italie.

Quant aux provinces, sous la République, nous savons qu'elles appartenaient toutes au peuple romain et étaient gouvernées par des proconsuls choisis et nommés par le Sénat. Les pouvoirs de ces proconsuls étaient considérables, car ils centra-

(1) *Digeste*, liv. XXII, tit. I, loi 17, § 7.
(2) *Digeste*, liv. L, tit. X, loi 2, § 1

lisaient entre leurs mains les multiples attributions qui, à Rome, étaient divisées entre les censeurs, les préteurs, les tribuns, les édiles. Néanmoins, ils ne pouvaient établir d'impôts sur les provinces sans un Sénatus-Consulte les y autorisant. Telle était, du moins, la règle générale, et si quelques gouverneurs purent, comme Verrès, s'enrichir par des exactions et des concussions scandaleuses, en faisant peser des charges excessives et arbitraires sur leurs administrés, ce ne furent que des exceptions de fait qui ne détruisaient point les principes. Dans ces conditions, nous estimons que les proconsuls, quelque grande que fût leur autorité, n'auraient pu déclarer l'utilité publique et faire procéder à un travail d'intérêt général, sans une décision du Sénat, qui, en définitive, conservait toujours la haute main sur le gouvernement provincial.

Il nous semble que la déclaration d'utilité publique devait également émaner du Sénat pour les expropriations intéressant les colonies. Les habitants de celles-ci, en effet, ne recevaient pas la propriété du sol qui leur était attribué ; ils n'étaient dans la colonie que pour cultiver une terre dont la propriété éminente restait toujours l'apanage du peuple romain. En conséquence, un travail d'utilité purement coloniale nécessitait l'emprise d'une partie de terrain appartenant en somme au peuple; par suite, il fallait, à notre avis, une décision venue de Rome pour l'exécuter. Seulement les habitants de la colonie pouvaient, par la voix de leurs députés (*legati*), présenter leurs observations au Sénat romain et émettre des vœux qui ne restaient pas toujours stériles, comme nous l'avons démontré plus haut, d'après un texte de Tacite, à propos de travaux que les inondations du Tibre avaient mis en question.— Au sujet des travaux à exécuter dans

les colonies, nous croyons ne pas devoir passer sous silence le chapitre 99 des *Tables d'Osuna,* lequel contient des prescriptions fort intéressantes, relativement à des conduites d'eaux, et prévoit, avec une précaution remarquable, les abus contre l'expropriation et contre l'usurpation. Ces tables contiennent des fragments considérables du règlement colonial (*lex coloniæ*) donné par Jules César à la colonie de citoyens romains qu'il établit peu de temps avant sa mort, dans les dernières années de la République par conséquent, sous le nom de *Colonia Genetiva Julia.* — Le chapitre 99, dont nous parlons, dit que : Quand il s'agira d'amener des eaux publiques dans la cité même de la colonie de Genetiva, les duumvirs alors en fonction devront en référer aux décurions, réunis au moins au nombre des deux tiers, pour déterminer les propriétés à travers lesquelles il sera permis de diriger les eaux : la décision devra être prise, en ce cas, à la majorité des membres présents ; et, suivant la direction indiquée par le décret, il sera permis de traverser les propriétés privées, en respectant toutefois les constructions non destinées à la conduite des eaux. Nul ne pourra s'opposer à l'exécution des travaux ordonnés dans ces termes par le magistrat. « *Quæ aquæ publicæ in oppido* » *colon(iæ) Gen(etivæ)* ‖ *adducentur,* IIvir, *qui tum erunt, ad* » *decuriones* | *cum duæ partes aderunt, referto, per quos agros* » | *aquam ducere liceat. Qua p[ar]s maior decurion(um)* | *qui* » *tum aderunt, duci decreverint, dum ne* | *per id ædificium,* » *quot non eius rei causa factum* | *sit, aqua ducatur, per eos* » *agros aquam ducere* | *i(us) p(otestas)que esto, neve quis* » *facito, quo minus ita* | *aqua ducatur* » (1). Seulement, ce

(1) Ce texte est tel que l'a publié M. Giraud dans le *Journal des*

texte est spécial non seulement à certains travaux, mais encore à une seule colonie, et nous ne croyons devoir en inférer aucune règle générale.

Tout ce que nous venons de dire concernant l'exécution des travaux d'utilité publique sous la République, est aussi applicable aux premiers temps de l'Empire. Auguste, trop prudent et trop habile pour convertir brusquement par un coup d'Etat le système républicain en système monarchique, procéda, par des transitions insensibles, au changement de la forme du gouvernement ; il sut, en réunissant successivement sur sa tête les diverses prérogatives mal définies et mal limitées des anciennes magistratures, y trouver un moyen d'exercer en fait tous les pouvoirs, tout en conservant avec soin les apparences d'un régime républicain. Loin de supprimer le Sénat, il s'efforça au contraire de rendre son pouvoir législatif en même temps qu'administratif prépondérant, certain de rencontrer, dans les sénateurs, des instruments dociles de ses volontés. — Aussi, le Sénat continuait-il à voter les travaux publics et à déclarer leur utilité comme par le passé. Il avait même à juger de l'opportunité des travaux que les particuliers généreux voulaient entreprendre dans l'intérêt général et dont nous avons parlé au début ; il pouvait les autoriser ou les interdire. Tacite, en effet, nous apprend que Lépide dut obtenir son consentement pour réparer et embellir à ses frais, une basilique : « *Lepi-*

*Savants* (année 1874, page 349), au cours d'une savante dissertation intitulée *Les Bronzes d'Osuna*. Trouvées seulement en 1871 à Osuna, petite ville d'Andalousie, les deux tables de bronze que les auteurs appellent *Tables d'Osuna* ou *d'Ossuna*, furent publiées, pour la première fois, en 1873, par un Espagnol, M. Berlanga, sous le titre de : *Los Bronces de Osuna*.

» *dus a senatu petivit, ut basilicam Pauli, Æmilia monumenta* » *propria pecunia firmaret ornaretque.* » (1) Enfin, il avait encore la mission de désigner les magistrats préposés aux travaux.

Seulement, comme cela devait fatalement arriver, le Sénat tout à la dévotion des empereurs, ne s'inspirant que de leurs désirs, vit par la force des choses décroître peu à peu son importance, pour finir par n'avoir plus que le nom d'assemblée délibérante ; tandis qu'en sens contraire, les empereurs arrivaient insensiblement à concentrer entre leurs mains, en même temps que le pouvoir exécutif, la plus grande partie de la puissance législative et judiciaire. — A partir de ce moment ce fut à eux, et à eux seuls, de décider les expropriations. De nombreuses constitutions insérées au Code Théodosien, supposent une déclaration d'utilité publique, émanée du prince. Telles sont les lois, déjà citées par nous, relatives à la construction des Thermes d'Honorius, et à l'agrandissement des salles de conférences, auxquelles nous pouvons encore ajouter la loi 11 du Titre de *operibus publicis,* dans laquelle Valentinien indique d'une façon bien précise, que la déclaration d'utilité publique émanant de l'empereur est toujours le point de départ, la formalité préalable et nécessaire de l'exécution des travaux commandés par l'utilité publique : « *Nullus judi-* » *cum novum opus informet quoties serenitatis nostræ arbitra* » *cessabunt.*» (2). — Nous trouvons également, dans les Novelvelles, plusieurs passages se rapportant à ce droit qui appartenait à l'empereur d'ordonner les expropriations (3).

(1) TACITE, Annales, liv. III, chap. LXXII

(2) Cod. Théod., liv. XV, tit. I, loi 11.

(3) Voir notamment : Novelle VII, chap. XI, § 1er. — Nov. CXX, chap I. — Nov. XXV, chap. IV, § 1er. — Nov. XXX, chap. VIII.

C'était aussi l'empereur qui déclarait l'utilité publique et décrétait les expropriations pour les travaux à exécuter dans les provinces. Pour celles rangées dans la catégorie des *provinciæ Cæsaris*, cela se conçoit sans peine ; mais il devait en être de même pour celles du peuple romain du moment où le Sénat, sous la haute autorité duquel elles se trouvaient placées, avait abdiqué en quelque sorte tous ses droits entre les mains du souverain, désormais maître unique et absolu. — Il est probable toutefois que, pour certains travaux urgents, ceux de défense militaire par exemple, les gouverneurs avaient un certain pouvoir exceptionnel de procéder à l'exécution, sans avoir au préalable reçu l'autorisation impériale ; cependant, d'une façon générale, nous pouvons dire que l'utilité publique devait être déclarée par l'empereur peu disposé à laisser les gouverneurs de provinces prendre une importance et une autorité qui auraient pu lui porter ombrage.

Et même, sous les empereurs, les travaux d'intérêt local qu'une cité ou un municipe voulait entreprendre à ses frais devaient en principe, avoir reçu auparavant l'autorisation impériale. Il nous semble voir une règle générale à cet égard dans la loi 3, § 1 du titre *de operibus publicis* au *Digeste*, qui dit, que d'après les constitutions, on ne peut faire un ouvrage nouveau sur des *fonds publics quelconques* sans l'autorisation du prince : « *Publico vero sumptu opus novum, sine principis » auctoritate fieri non licere constitutionibus declaratur* » (1). — D'ailleurs diverses lettres de Pline le Jeune, dans lesquelles il transmet à Trajan les requêtes des habitants de Pruse, de Sinope, d'Amastris demandant l'autorisation de faire différents,

(1) *Digeste*. liv. L, tit. X, loi 3, § 1.

travaux dans l'intérêt et avec les fonds de ces villes, semblent confirmer notre opinion (1). — Les travaux une fois autorisés, leur confection était surveillée par un fonctionnaire spécial qui avait l'administration de la caisse municipale et était nommé par l'empereur. On l'appelait le *curator reipublicæ* ou *curator civitatis*, et le *Digeste*, fait mention de ses attributions aux titres *de muneribus et honoribus*, et *de administratione rerum ad civitates pertinentium* (2). — En outre, le proconsul qui avait autorité sur toute la province, devait veiller à l'exécution des travaux publics avantageux pour les cités, faire en quelque sorte des tournées d'inspection, et hâter l'achèvement des travaux interrompus, en tenant compte toutefois des ressources dont celles-ci pouvaient disposer. Ce sont des fonctions que nous lui voyons attribuer par le titre *de officio proconsulis et legati*, au *Digeste* : « *Ædes sacras et opera publica circumire inspiciendi gratia, an sarta tectaque sint, vel an aliqua refectione indigeant ; et si qua cœpta sunt, ut consumentur, prout vires ejus reipublica permittunt, curare debet, curatoresque operum diligentes solemniter præponere, ministeria quoque militaria, si opus fuerit, ad curatores adjuvandos dare.* » (3)

Nous ajouterons que sous la République comme sous l'empire, la dépossession devait avoir lieu en vertu de l'*imperium*

(1) *Pline*, Lettres, liv. x, nos 34, 35, 75, 76, 91, 92, 99, 100.

(2) Voir *Digeste*, liv. L, tit. IV, loi 18, § 9. — et tit. VIII *passim*. — On trouve du reste des détails très intéressants sur l'organisation communale et les fonctionnaires municipaux dans le remarquable ouvrage de M. Armand Houdoy sur le droit municipal, dont la première partie a pour titre : *De la condition et de l'administration des villes chez les Romains.*

(3) *Digeste*, liv. I, tit. XVI, loi 7 § 1.

du fonctionnaire qui désignait les terrains dont l'emprise était nécessaire. D'ordinaire le Sénatus-Consulte et plus tard la constitution impériale qui déclarait l'utilité publique d'un travail et en ordonnait l'exécution, désignait en même temps, tout au moins implicitement, les propriétés qui devaient être expropriées; autrement les magistrats chargés d'assurer l'exécution, comme les censeurs sous la République et les proconsuls dans les provinces, auraient dû procéder à cette détermination.

Enfin, pour en finir avec les formalités de l'expropriation aux différentes époques de l'histoire romaine, nous remarquerons que cette mesure pouvait n'être pas toujours la conséquence d'une déclaration spéciale d'utilité publique. Si par exemple une loi, posant un principe général, avait décidé que dans telles ou telles circonstances déterminées, une expropriation se produirait, le magistrat compétent devait la poursuivre au fur et à mesure que ces circonstances la justifiaient. Dans ce cas elle était pour ainsi dire en imminence et fondée sur une disposition légale préétablie ; tandis qu'au contraire quand un intérêt nouveau surgissant, venait réclamer une mesure d'expropriation, une déclaration d'utilité publique devait alors l'établir par une disposition spéciale et accidentelle.

## CHAPITRE III

### DE L'INDEMNITÉ DUE EN CAS D'EXPROPRIATION

### § I^er^. — Du principe de l'indemnité

Quand l'intérêt public exige de la part des particuliers l'abandon de leur propriété, en totalité ou en partie, nous avons

reconnu au corps social le droit de s'en emparer. Il ne faut pas oublier cependant que la communauté ne pourrait sans injustice s'enrichir aux dépens d'un seul de ses membres, et qu'elle doit tenir compte des droits de ceux qu'elle dépouille en leur accordant un dédommagement dans une mesure raisonnable. Ces considérations étaient vraies à Rome comme elles le sont pour toute société reposant sur les principes de justice et d'équité sans lesquels elle ne saurait d'ailleurs subsister; et on peut dire que l'idée d'expropriation avait pour corollaire indispensable, l'idée d'indemnité. Si, à certaines époques, au milieu de l'effervescence des passions surexcitées par les luttes politiques, on vit des magistrats usant d'un pouvoir discrétionnaire scandaleux, se livrer à des excès dans le genre de ceux dont Cicéron se plaint dans son discours consulaire contre la loi agraire de Rullus (1), ces abus illégaux, qui d'ailleurs excitaient l'indignation de tous les honnêtes gens, n'étaient plus des mesures d'expropriation, mais bien de spoliation arbitraire, et ne prévalaient point contre le principe du droit des expropriés à une indemnité.

On peut remarquer cependant quelque cas spéciaux dans lesquels il n'y avait point lieu d'indemniser les propriétaires légalement dépossédés. Comme nous l'avons dit plus haut, Justinien déclara affranchis les esclaves chrétiens des maîtres juifs, païens ou hérétiques (2); puis il ajouta dans sa constitution que ces affranchissements seraient faits sans indemnité : « *nihil pro eorum pretiis accipientibus dominis* ». Une autre expropriation

(1) Cicéron, *De lege agraria, contra Rullum, oratio secumda,* chap. XXI.

(2) Voir au Code de Justinien la loi 56 § 3 du titre *De episcopis et clericis*, déjà citée.

sans indemnité nous est révélée par Suétone ; elle avait lieu au profit de ceux qui construisaient sur les terrains appartenant à des propriétaires négligents ; ceux-ci par le fait même de la construction se trouvaient dépouillés de leur propriété (1).

Mais ce n'était là que des exceptions pouvant s'expliquer par le caractère de pénalité, en quelque sorte, que prenait alors l'expropriation ; et, en règle générale, nous pouvons dire qu'une indemnité était due à tout individu qui était dépossédé dans un but d'utilité publique de son fonds de terre, de ses denrées, de ses esclaves, en un mot de son bien quel qu'il fût. Aussi la plupart des textes que nous avons passés en revue mentionnent-ils directement le principe de cette indemnité à côté du principe d'expropriation.

Cependant, nous voyons avec étonnement, M. Accarias sembler refuser de l'admettre, en présence d'un texte de Cicéron. Dans son traité *de Officiis*, celui-ci parlant des annulations de ventes, fondées sur la mauvaise foi du vendeur, qui a négligé de faire connaître les défauts cachés de la chose vendue, rapporte qu'un certain Claudius Centumatus, qui avait une maison située sur le mont Célius, reçut l'ordre d'en démolir une partie, dont la hauteur gênait les observations des augures. Au lieu d'obéir, il vendit sa maison à un autre citoyen, sans l'avertir de l'injonction qu'il avait reçue. Les augures firent alors une seconde sommation au nouveau propriétaire, qui s'exécuta, mais traduisit son vendeur en justice ; et le juge déclara qu'une indemnité était due par Centumatus à l'acheteur, parce que celui-là n'avait mis en vente sa maison qu'a-

(1) Suétone, *Vie de Vespasien*, chap. VIII.

près avoir reçu des augures l'ordre de la démolir (1). « Dans « l'espèce, dit M. Accarias, il ne paraît pas que le propriétaire « pût prétendre à une indemnité » (2). Pour nous, cette conclusion ne paraît nullement devoir être tirée du texte, dans lequel nous ne sommes pas surpris de ne point voir soulever la question d'indemnité à payer pour expropriation, puisque ce texte est simplement relatif au procès engagé entre le vendeur et l'acheteur. Dans la question soumise au juge, la cause d'éviction était antérieure à la vente, et consistait précisément dans l'ordre de démolir, adressé par les augures au vendeur : « .. *quoniam esset ab auguribus demoliri jussus* » ; c'était donc à celui-ci de dédommager son acheteur. Centumatus et son adversaire étaient seuls en cause, figuraient seuls dans l'instance, et il ne faut point s'étonner de ce qu'il ne soit en rien question d'indemnité payée par suite de l'ordre adressé par les augures. Mais rien ne prouve qu'elle n'eût pas été payée auparavant au vendeur ou qu'elle ne dût pas l'être après, pour la démolition. — Aussi, ce texte de Cicéron ne nous paraît absolument rien prouver contre l'admission du principe de dédommagement à accorder aux propriétaires expropriés, surtout lorsque tant d'autres, que nous avons rapportés, viennent l'établir d'une façon bien nette et bien précise.

Si maintenant nous nous demandons à qui une indemnité devait être due en cas d'expropriation, il est certain que, pour y avoir droit, il fallait être propriétaire ; et là nous devons ne pas perdre de vue ce que nous avons déjà exposé au sujet des caractères de la propriété immobilière, aux diverses époques

(1) Cicéron, *De Officiis*, liv. III, § 16

(2) Accarias, *Précis de Droit Romain*, tome I, n° 202 (note).

de l'histoire romaine. Dans le premier état du droit, seuls les citoyens romains pouvaient être propriétaires, et encore, ne pouvaient-ils avoir de droit de propriété, que sur le territoire de l'*ager romanus ;* par conséquent, tout individu qui eût éprouvé quelque préjudice, par suite de travaux publics, en dehors de ce territoire, n'eût pu réclamer une indemnité, tout au plus qu'en qualité de détenteur à titre précaire, ayant un simple droit de jouissance sur le sol qu'il occupait. Mais, comme nous l'avons remarqué, tout le territoire de l'Italie ayant été, à la suite de la guerre sociale, assimilé complètement à l'ancien *ager romanus*, pour l'aptitude au domaine quiritaire, dès lors l'expropriation pratiquée sur le *solum italicum,* dut donner droit à indemnité pour le citoyen, dont les biens se trouvaient atteints par le travail public. — Quant aux provinces, à part celles qui avaient pu exceptionnellement obtenir le *jus italicum,* nul ne pouvait avoir sur leur sol le *dominium ex jure Quiritium,* qui était considéré comme appartenant au peuple romain, ou à l'empereur. Par suite, il ne pouvait y être question d'expropriation, dans le sens exact du mot, puisqu'on ne se trouvait pas en présence de propriétaires ; et la situation, soit de l'Etat, pris dans son ensemble, soit du prince vis-à-vis des détenteurs de fonds provinciaux, étant à peu près celle d'un bailleur vis-à-vis de son preneur, lorqu'un travail s'accomplissait sur ces fonds, il ne pouvait être dû d'indemnités aux possesseurs du sol qu'à raison de la perte de cette possession. Le peuple ou l'empereur ne faisaient qu'user d'un droit, rigoureux peut-être, mais incontestable d'après les principes, en employant à des travaux jugés utiles à l'intérêt général, un terrain dont le domaine éminent leur appartenait ; et il dut en être ainsi jusqu'à l'époque où il

n'y eut plus aucune distinction juridique entre le sol de l'Italie et celui des diverses provinces de l'empire, et où les règles de l'expropriation durent dès lors être partout applicables, puisque partout on se trouvait dès lors en présence de particuliers pouvant invoquer un droit de véritable propriété individuelle dans toute son extension.

Pour les municipes, auxquels nous avons reconnu le droit de procéder à une expropriation d'utilité commune, il convient de remarquer que souvent ils donnaient leurs territoires en location à des particuliers, comme l'Etat le faisait pour les fonds provinciaux. Si donc des travaux exécutés dans l'intérêt du municipe atteignaient un fonds donné à bail, nous croyons que le fermier, privé de sa jouissance, aurait pu, par l'action *ex conducto* obliger son bailleur à lui payer une indemnité.

Il faut remarquer que, même dans une foule de cas où il ne s'agissait point cependant d'une véritable propriété, on trouve indiqué le principe de l'indemnité. C'est ainsi que dans l'une des lois agraires, la loi *Sempronia*, nous voyons Sempronius Gracchus proposer d'enlever aux patriciens l'*ager publicus* qu'ils avaient usurpé, en leur en laissant toutefois une partie, et en les indemnisant, aux frais du Trésor public, pour la partie dont ils seraient dépouillés. (1).— De même Denys d'Halicarnasse nous apprend que, pour les édifices des particuliers construits sur un lieu public, on démolissait ceux dont la destruction avait été jugée utile, après avoir remboursé aux constructeurs leurs dépenses (2). — Comment alors, du moment

(1) Voir à ce sujet, Ortolan, *Histoire du Droit.*

(2) Denys d'Halicarnasse, *Antiquités romaines*, liv. 10, chap. vii, § 5.

où l'on accordait ainsi des indemnités à des particuliers qui n'auraient pu invoquer, en somme, que des faits de possession essentiellement précaire, serait-il possible d'admettre que l'on n'en accordait point, lorsqu'il s'agissait de droits bien plus complets, de droits absolus comme la véritable propriété quiritaire ?

## § 2. — En quoi consistait l'indemnité

Il est probable que l'indemnité due aux propriétaires expropriés consistait en argent la plupart du temps; c'était le moyen le plus facile et le plus pratique de dédommager les particuliers, et nous nous bornerons à rappeler que, dans les lois que nous avons citées, il s'agit le plus ordinairement d'un *justum pretium*, d'un *pretium competens*. Néanmoins ce n'était pas là une règle absolue.

D'un passage de Pline l'Ancien, il résulte d'abord que l'indemnité, au lieu d'être représentée par une somme totale, pouvait consister en rentes. En effet, Auguste établissant une colonie romaine à Capoue, ordonna qu'on payât de son trésor particulier, vingt mille sesterces par an aux Napolitains pour une colline qui leur appartenait. « *Exstat divi Augusti* » *decretum quo annua vicena millia Neapolitanis pro eo (colle)* » *numerari jussit, e fisco suo, coloniam ducens Capuam* » (1). Cette redevance annuelle était motivée, nous dit le naturaliste latin, sur ce que la colline dont l'empereur avait expro-

(1) Pline l'Ancien, *Histoire naturelle*, liv. xviii, chap. 29, § 2,

prié les Napolitains était composée d'une espèce de craie ayant certaines propriétés précieuses. — Quelquefois des terrains étaient concédés aux expropriés dans un autre pays ; Velleius Paterculus nous apprend que César procéda de la sorte pour les habitants de Capoue, auxquels il permit de prendre, dans l'île de Crète, possession de territoires bien plus fertiles que ceux dont ils avaient été dépossédés (1). — Dans divers textes du Code Théodosien que nous avons examinés, on trouve des exemples de compensations analogues. Ainsi, dans la loi 50 du titre *de operibus publicis*, à propos de la construction des thermes d'Honorius, Théodose II ordonne que les propriétaires dépossédés de leurs terrains, pour l'exécution de l'entreprise, recevront en compensation, et chacun en proportion de son intérêt, le sol occupé par une ancienne basilique. — La loi 51 du même titre accorde à ceux qu'on avait dû exproprier pour construire la nouvelle muraille de Constantinople, le droit d'habiter dans les tours qui en dépendaient, à la charge de les réparer à leurs frais (2). On pouvait aussi pour dédommager les expropriés, les dispenser de payer certains impôts ; ce genre d'indemnité, indirecte en quelque sorte, devait surtout être applicable dans les cas d'expropriations de denrées. (3). — En résumé, il n'était pas de principe, comme dans notre législation française actuelle, que l'indemnité dût toujours être fixée en argent ; et les pouvoirs publics avaient, croyons-nous, la faculté de dédommager de telle façon qu'ils jugeaient utile, du préjudice à causé.

(1) Velleius Paterculus, *Histoire romaine*, liv. II, chap. LXXXI.
(2) Voir les lois 50 et 51 déjà citées, au liv. XV, tit. I du Code Théodosien.
(3) Code Just, liv. X, tit. XXVII, *ut nemini liceat...*, loi 2.

Dans le chapitre CXXVIII du *Traité des aqueducs*, de Frontin, chapitre que nous avons cité presqu'intégralement au début, pour démontrer l'existence de l'expropriation, nous trouvons quelques lignes sur lesquelles il nous paraît utile de revenir maintenant. Elles mentionnent en effet, une disposition remarquable qui existe aussi dans notre droit, consistant dans la faculté que, dans certains cas tout au moins, un propriétaire exproprié d'une partie de son terrain, avait non-seulement d'exiger une indemnité représentative de la valeur du sol dont on voulait le déposséder, mais même d'obliger l'expropriant à lui acheter son fonds en totalité. « *Si difficilior posses-* » *sor in parte vendenda fuerat, pro toto agro pecuniam intule-* » *runt...* » (1). — Seulement, devons-nous voir dans ce passage un exemple d'un droit reconnu aux propriétaires à l'occasion de tous les travaux d'expropriation, ou bien ne leur était-il accordé que dans le cas de conduite d'eau ? Nous admettrions plus volontiers cette dernière opinion, en remarquant que nous n'en trouvons trace que dans ce seul texte, lequel vise d'une façon particulière les travaux relatifs aux aqueducs. Ce nous semble, du reste, être l'avis de M. Serrigny, qui pense que le Sénatus-Consulte auquel Frontin fait allusion, réglementait d'une manière spéciale (2). D'ailleurs, en général, les décisions émanées des divers pouvoirs se limitaient, en droit romain, étroitement à leur objet. En outre, on conçoit aisément que, quand un aqueduc était construit, les propriétaires dont il devait traverser les fonds, pussent par suite de dispositions

(1) FRONTIN, *Commentarius de aquæductibus urbis Romæ,* chap. CXXVIII, déjà cité.

(2) SERRIGNY, *Droit public et administratif romain,* tome II, n° 951.

exceptionnelles, exiger qu'on leur prît tout leur terrain. Les aqueducs n'embellissaient point les fonds qu'ils traversaient et n'ajoutaient guère à leur valeur, comme, par exemple, une route l'aurait pu faire ; de plus, les réparations qu'ils nécessitaient fréquemment étaient une cause d'ennui pour les propriétaires ; le jeu même des eaux pouvait altérer leur fonds. — Tacite, en effet, nous cite le cas d'un sénateur qui réclama au Sénat une indemnité, parce que la construction d'un travail de ce genre nuisait à la solidité de sa maison : « *questus ductu aqua-* « *rum labefactas ædes suas auxilium Patrum invocabat* » (1). — Il ne nous semble donc pas admissible que les propriétaires eussent pu, par leurs exigences, faire passer en règle générale une disposition qui doit être, à notre avis, interprétée strictement selon l'esprit du droit romain.

### § 3. — De la fixation de l'indemnité

Quant à savoir comment et par quelle autorité était déterminé le *quantum* de l'indemnité due en matière d'expropriation, il nous semble difficile d'établir, d'une façon certaine, des règles générales et absolues. — Le moyen le plus naturel d'arriver à une estimation équitable, et de garantir, de la manière la plus efficace l'intérêt des particuliers, était d'y faire procéder par un *arbiter* ou *judex* ; et il est permis de supposer que souvent l'indemnité était fixée de cette façon. Un plébiscite, que mentionne Denys d'Halicarnasse, portait que le particulier qui aurait construit sur un terrain du domaine

(1) Tacite, *Annales*, liv. I, chap. LXXV.

public, et serait obligé à démolir, recevrait une indemnité égale aux dépenses qu'il aurait faites, et que cette indemnité serait fixée par experts : « *Restitutis*, dit-il, *ex arbitrorum sententia impensis* » (1). C'était encore par des arbitres qu'était fixée l'indemnité dans le cas d'expropriation de matériaux nécessaires pour la réparation des aqueducs. L'indemnité, nous dit Frontin, dans un passage que nous avons analysé, était alors *viri boni arbitratu æstimata* (2). — Les *arbitri* ou *judices* étant choisis parmi les particuliers, avaient dans ces cas, d'assez grands rapports avec le jury d'expropriation, tel qu'il est organisé chez nous, et offraient la même garantie aux droits des expropriés.

Mais, d'autre part, au Code de Justinien, dans la loi 1 du titre *De communi servo manumisso*, il est fait mention d'une constitution de Sévère et d'Antonin qui décidait qu'en cas d'expropriation résultant de l'affranchissement obligatoire de l'esclave commun, le prix devait être fixé par le préteur, « *pretio*, dit la constitution, *arbitrio prætoris constituendo* » (3). — Enfin, une loi de Pomponius, que nous trouvons au *Digeste*, au titre *De origine juris.....*, nous apprend que Nerva créa un préteur spécialement chargé de régler les questions pendantes entre le fisc et les particuliers : « *Et adjecit divus* » *Nerva* (*unum prætorem*) *qui inter fiscum et privatos jus* » *diceret* » (4). Ce magistrat dut être appelé à décider bien des questions d'indemnité soulevées par les expropriations.

(1) Denys d'Halicarnasse, *Antiquités romaines*, liv. x, chap. vii, § 5.

(2) Frontin, chap. cxxv, déjà cité.

(3) Cod. Justin., liv. vii, tit. vii, loi 1 *principium*.

(4) *Dig.*, liv. i, tit. ii, loi 2, § 32.

Que peut-on donc conclure de ces divers textes ? — Sans doute nous ne voyons aucune raison qui ait pu empêcher d'appliquer le procédé d'estimation par un arbitre, à la plupart des cas d'expropriation, principalement quand il s'agissait de terrains ou de bâtiments ; mais nous ne pouvons affirmer que ce fût le seul moyen employé pour le règlement de l'indemnité. Surtout, dans le dernier état de la procédure, quand les *cognitiones extraordinariæ* furent devenues la règle générale, et que les magistrats décidèrent les procès, sans jamais les renvoyer devant un *judex*, il est probable que l'indemnité dût être fixée par le préteur plutôt que déterminée *boni viri arbitratu*.

### § 4. — L'indemnité était-elle préalable ?

Une question, sur laquelle il est également impossible de se prononcer d'une façon formelle, est celle de savoir si l'indemnité était préalable à la déposession, ou bien si au contraire l'exproprié pouvait être forcé de se dessaisir de sa chose avant que le prix lui en eût été payé. Certains textes admettent le paiement préalable, d'autres l'excluent complètement, d'autres enfin, et ce sont les plus nombreux, sont sur ce point absolument muets.

Quand l'indemnité consistait en terrains donnés en échange, ou bien en droits d'habitation, ou d'usage, comme nous en avons donné des exemples, il n'y avait point d'obstacle au paiement préalable, et même dans la pratique, les propriétaires expropriés ne devaient jamais être expulsés de leurs maisons ou de leurs terrains avant d'être entrés en possession de ceux qu'on leur concédait en échange. La loi 13 du titre *Communia*

*prædiorum* au *Digeste* mentionne très positivement un cas de préalabilité de l'indemnité. Quand des carrières se trouvent dans le champ d'un particulier, elles font partie intégrante du champ, et appartiennent comme lui au propriétaire. — Or, dit cette loi, on ne pourra prendre des matériaux dans ces carrières, qu'après avoir préalablement payé au propriétaire le dédommagement qui lui est dû, et cela sans distinguer s'il y a intérêt général ou individuel : « *Si constat in tuo agro lapidicinas esse, invito te nec publico, nec privato nomine quisquam lapidem cædere potest, cui id faciendi jus non est, nisi talis consuetudo in illis lapidicinis consistat, ut, si quis voluerit ex his cædere, non aliter hoc faciat nisi prius solitum solatium pro hoc domino præstat* » (1). — Un autre cas de préalabilité est présenté par la loi 2 du titre *ut nemini liceat* au Code de Justinien, loi dont nous avons déjà parlé, à propos de l'expropriation des denrées. Pour ce genre d'expropriation, dit Anastase, l'équité commande de dédommager la personne dont on prend la propriété, avant de la dépouiller : « *Nec æquum est, qui nunc præbuit species, et annonæ copiam attulit, ei postea pretia computari* (2). »

Mais, dans le sens contraire, la loi 2 du titre *de publica comparatione* du Code Théodosien, dit formellement que les habitants des provinces, obligés de fournir une partie de leurs denrées, devaient s'en dessaisir avant d'en avoir touché le prix intégral : « *Unusquique provincialium nostrorum..... prius vendendas det species quam omne quod in ratione distractionis venerit, aurum fuerit consecutus.* » (3) — Rappelons

(1) *Dig.*, liv. VIII, tit. IV, loi 13, § 1.
(2) Cod. Justin. liv. X, tit. XXVII, loi 2 déjà citée.
(3) Cod. Théod., liv. XI, tit. XV, loi 2.

aussi le texte de Tite-Live dans lequel nous avons vu en examinant l'expropriation des denrées, Quintus Marcius mander au Sénat de payer aux Epirotes, la valeur du blé et de l'orge qu'il avait requis d'eux. Là encore, la fourniture avait bien été préalable au paiement.— De plus, lorsque l'indemnité consistait en rentes, comme Pline nous en cite un exemple (1), il est évident que, par sa nature même, elle ne pouvait être préalable, étant payable par annuités.

De tout cela il est impossible de déduire une règle précise. Quelques auteurs néanmoins, n'ont pas hésité à affirmer que dans tous les cas, l'indemnité devait être préalable, prétendant que ce système était seul conciliable avec le respect habituel des Romains pour les droits des particuliers. Ils nous paraissent s'être beaucoup avancés.— M. Serrigny, au contraire, dans son remarquable ouvrage sur le droit public et administratif romain, pense qu'en principe l'indemnité n'était point préalable. Pour lui, tout se faisait en vertu de l'*imperium* inhérent au pouvoir qui déclarait l'utilité publique, et ordonnait l'expropriation ; le cumul des fonctions administratives et judiciaires favorisait du reste, l'occupation des biens particuliers, en cas d'utilité publique, et était d'un puissant secours pour vaincre les résistances que l'on aurait pu rencontrer. Enfin, le savant auteur, faisant remarquer qu'en France ce fut, jusqu'en 1810, l'autorité administrative qui déclarait l'utilité publique, appréhendait les fonds dont l'occupation était nécessaire, estimait enfin l'indemnité due, en conclut qu'il y a tout lieu de supposer, en l'absence de textes généraux, qu'à Rome on ne devait point trouver la propriété individuelle entourée d'une garantie qui lui a si longtemps manqué chez nous.

(1) Pline l'Ancien, *Histoire naturelle*, liv. xviii, chap. xxix, § 2.

Quoiqu'il en soit, ce qui est bien certain pour nous, et ce que nous pensons avoir établi, c'est que la nécessité d'indemniser les expropriés était reconnue en principe, que cette nécessité constituait une obligation d'équité, seule capable de mettre d'accord le bien public et l'intérêt légitime des particuliers, et qu'on en trouve des traces aux divers âges de la législation romaine. Mais on ne saurait, ce nous semble, s'avancer plus loin, sans se lancer dans le domaine vague des conjectures ; et nous estimons avec M. Batbie (1), que, si le droit était reconnu, il devait être diversement appliqué, que dans chaque affaire, pouvaient se présenter des particularités. Les questions administratives, remarquons-le, n'étaient point en droit romain, régies pour la plupart par des lois complètes et générales ; et si une loi de ce genre avait déterminé la nature de l'indemnité, la manière dont elle serait fixée et le moment où elle serait payable, nous pouvons être sûrs que tout au moins mention en serait faite dans les divers textes se rattachant de près ou de loin, à cette institution. Or nous n'en avons pas trouvé trace. Nous pouvons dire en conséquence, qu'une loi organique de la matière, réglementant d'une façon générale les multiples questions soulevées par l'expropriation, n'existait pas. Et, en résumé, si le peuple ou l'empereur, en ordonnant la cession de la propriété privée, devaient tenir compte des intérêts particuliers dans une mesure équitable, ils pouvaient, en vertu de leur souveraineté même fixer comme ils le jugeaient convenable, les conditions auxquelles aurait lieu la prise de possession.

(1) Voir Batbie *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, tome VII, page 5 et suiv.

# DROIT FRANÇAIS

# Des Effets du Jugement d'Expropriation

## POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

### CHAPITRE I

#### PRÉLIMINAIRES HISTORIQUES

L'expropriation pour cause d'utilité publique occupait certainement une place importante parmi les institutions de notre ancien droit français ; et si, sous peine de nous écarter de notre plan, nous sommes obligés de laisser de côté l'examen des règles qui la régissaient, nous pouvons néanmoins constater son existence. Les traces en sont évidentes dans une ordonnance de Philippe-le-Bel de l'an 1303 que la plupart des auteurs qui ont traité ce sujet, se sont plu à citer : « *Posses-*

» *sores possessionum quas pro ecclesiis aut domibus ecclesia-*
» *rum parochialium de novo fundandis aut ampliandis infra*
» *villas, non ad superfluitatem, sed ad convenientem necessi-*
» *tatem acquiri contingit, ad eas dimittendas pro justo pretio*
» *compelli debent* » (1). — C'est l'expropriation pour cause d'utilité publique que Merlin examine dans son *Répertoire* sous la rubrique de *retrait d'utilité publique* et il cite divers monuments de la législation et de la jurisprudence anciennes qui s'y rapportent (2). — De nombreux édits de nos rois, relatifs à l'ouverture des grandes routes, à la construction des canaux en un mot à l'exécution des travaux publics de diverses sortes en ont mis les principes en pratique et consacré l'application (3).

Néanmoins, aucune loi générale, embrassant tous les aspects du sujet n'a existé sur cette matière avant l'établissement de notre droit moderne. Et, il n'y a point lieu de s'en étonner outre mesure, si l'on songe que le conflit auquel elle donne naissance entre les intérêts de la masse de la nation et ceux des particuliers, ne pouvait être réglé par les principes du droit public antérieur à 1789 comme il l'est par notre législation actuelle. Il suffit en effet de constater que, sous l'ancienne monarchie, les pouvoirs publics se centralisant tous entre les mains du roi, souverain absolu, la séparation des autorités administrative et judiciaire n'existait pas ; par suite, les ga-

(1) Ancien style du Parlement de Paris, (part. III, tit. XLV, § 47).

(2) Voir Merlin. *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, Tome XI. V°, retrait d'utilité publique.

(3) Voir de Lalleau. *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique.* Tom. I, n° 3.

ranties offertes aux droits individuels n'auraient su être alors telles que nous les concevons aujourd'hui.

C'est dans la célèbre *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* du 26 août 1789, laquelle servait de préambule à la Constitution de 1791 que nous voyons formuler nettement pour la première fois le principe en même temps que les conditions de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « *La pro-* » *priété est un droit inviolable et sacré ; nul ne peut en être* » *privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement* » *constatée l'exige évidemment, et sous la condition d'une* » *juste et préalable indemnité.* » Mais si le principe était indiqué, sa mise en pratique n'était point réglementée par la *Déclaration.* La propriété restait complètement abandonnée à l'arbitraire administratif, abandon d'autant plus regrettable que l'administration active et l'administration contentieuse, se trouvaient confondues.

La fameuse loi du 28 pluviôse de l'an VIII, que l'on peut considérer comme une véritable loi organique de notre administration française moderne, malgré l'importance des nombreuses modifications qui y ont été successivement apportées, la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, disons-nous, accorda une première, mais insuffisante garantie, aux droits des propriétaires, en confiant aux conseils de préfecture, c'est-à-dire à des tribunaux administratifs dont la création était son œuvre, le règlement des indemnités dues aux propriétaires expropriés. En effet, l'article 4, § 4 de cette loi déclarait que c'était à eux qu'incombait le soin de prononcer « sur les demandes et con- » testations concernant les indemnités dues aux particuliers, » à raison des terrains *pris* ou fouillés pour la confection des » chemins, canaux et autres ouvrages publics. » La loi du

16 septembre 1807, incomplètement nommée *Loi sur le dessèchement des marais*, bien que renfermant d'importantes dispositions relatives à l'expropriation dans ses articles 48, 49, 51 et 54, n'apporta que des modifications de détail à celle de l'an VIII. Ces modifications concernaient surtout la façon de fixer l'indemnité, mais elles laissaient intactes les prérogatives de l'administration. La dépossession des particuliers continuait à résulter de la seule autorisation des travaux, qui émanait de l'autorité administrative, et celle-ci se trouvait toujours investie du triple pouvoir de déclarer l'utilité publique, de prononcer l'expropriation, d'opérer le règlement de l'indemnité.

Aussi, la propriété privée ne tarda-t-elle pas à élever de vives réclamations et à demander des garanties nouvelles et plus sérieuses, dont la nécessité se faisait d'autant mieux sentir que l'on avait plus souvent besoin de recourir à l'expropriation. Pendant la période révolutionnaire, en effet, on n'avait pour ainsi dire pas fait de travaux publics; le manque d'argent, les préoccupations de la politique tant extérieure qu'intérieure ne permettant point de se lancer dans de grandes entreprises, rarement on avait pour des raisons d'utilité publique, dépossédé des particuliers. Mais, quand le calme fut rétabli et qu'il y eut lieu d'exécuter les nombreux travaux ordonnés par l'empereur, alors les expropriations devinrent fréquentes; et, comme le système des lois du 28 pluviôse de l'an VIII et du 16 septembre 1807 laissait trop de place à l'arbitraire de l'administration, comme l'opinion opposait un grand mouvement de résistance, une règlementation nouvelle, offrant plus de sécurité à la propriété individuelle était devenue nécessaire. Ce fut Napoléon lui-même qui en prit l'initiative. Comprenant qu'un tribunal administratif, forcément placé sous l'influence

de l'administration, ne saurait inspirer une confiance suffisante aux propriétaires et que l'intervention du juge ordinaire, gardien et protecteur de la propriété privée, était indispensable en cette matière, il dicta du château de Schœnbrünn une note célèbre, indiquant avec une simplicité et une clarté admirables les éléments d'une législation nouvelle qui fut consacrée par la loi du 8 mars 1810. Cette loi de réaction dépassait le but en entourant la propriété de garanties telles que depuis on les a trouvées exagérées et qu'on n'a pas cru devoir les maintenir. Elle laissait bien à l'administration le droit de déclarer l'utilité publique, mais elle le concentrait entre les mains du chef de l'Etat ; et en outre toutes les opérations subséquentes étaient attribuées à l'autorité judiciaire. Celle-ci était chargée de prononcer l'expropriation, de liquider l'indemnité et de fixer la valeur des terrains expropriés avec les renseignements fournis par les titres et d'après un rapport d'experts. Sans nous arrêter aux questions de détail, contentons-nous de remarquer qu'elle créait deux innovations considérables dans l'ordre judiciaire : le pouvoir conféré au tribunaux de vérifier si l'utilité publique avait été constatée dans les formes légales et surtout celui, plus important encore, d'opérer l'expropriation.

L'idée dominante de la loi, celle que l'empereur voulait faire pénétrer dans l'esprit des populations, c'est qu'on ne serait point exproprié par la *préfecture*, et qu'un citoyen ne pourrait être contraint à céder sa propriété sans la permission du *tribunal*, constitué en quelque sorte le gardien du foyer et le défenseur de la propriété contre l'arbitraire des services administratifs (1). — Seulement en conférant, comme

(1) Napoléon eut beaucoup de peine à faire admettre ces princi-

nous l'avons dit, à l'autorité judiciaire le pouvoir de fixer l'indemnité, la loi de 1810, par une préoccupation trop exclusive des intérêts privés, apportait des entraves nombreuses à l'exercice du droit social. L'administration se plaignait de ce que les travaux les plus urgents se voyaient indéfiniment retardés par les lenteurs de la procédure devant les tribunaux et de ce que ceux-ci enrichissaient les expropriés à ses dépens. Ces plaintes étaient certainement fondées dans une certaine mesure. En effet, les experts, nommés par les tribunaux pour apprécier la valeur des propriétés expropriées, ne reculaient pas parfois devant des exagérations scandaleuses, et les juges ne connaissant pas eux-mêmes les terrains ne pouvaient rectifier d'une façon sûre ces évaluations.

Une nouvelle réforme dût donc être apportée; elle résulta de la loi du 22 juillet 1833 qui consistait principalement à rendre plus rapide la procédure et à enlever aux tribunaux civils le droit de fixer les indemnités pour le confier à une autorité spécialement créée à cet effet, à un jury, agissant sous la direction d'un membre du tribunal, et composé de citoyens propriétaires et contribuables qui, par suite de cette double qualité, devaient tenir la balance égale entre les intérêts des particuliers et ceux de l'administration et garantir une bonne et loyale justice.

Après une expérience de près de dix années, cette loi dut, elle aussi, être abrogée, non pas dans ses principales disposi-

pes par le Conseil d'Etat. Il discuta lui-même le projet de la loi, le fit remanier plusieurs fois et ne voulut donner son approbation que lorsqu'il vit formuler expressément dans l'article 1er que l'expropriation s'opérerait *par l'autorité de la justice*. (Voir Locré, tom. IX, pages 680 et suivantes).

tions, mais simplement dans certains points de détail ; et la loi du 3 mai 1841, abrégeant encore les délais de la procédure, vint en modifier quelques règles dont l'application avait donné lieu à des controverses auxquelles il était urgent de mettre fin. — Cependant, on peut dire que cette dernière loi, qui régit actuellement la matière, a laissé debout, dans son ensemble, le système inauguré en 1833, et s'est seulement proposé de le perfectionner.

Nous n'avons qu'à mentionner pour mémoire, entre les deux lois de 1833 et de 1841, celle du 21 mai 1836, qui, à divers points de vue, simplifia les formalités d'expropriation en vue de l'ouverture et du redressement des chemins vicinaux et donna au jury une constitution particulière pour ce cas. Elle est relative à un genre spécial de travaux et ne déroge qu'à titre exceptionnel à la loi organique de 1841. — Celle-ci seule maintenant réglemente d'une façon générale, et le législateur ayant eu l'heureuse idée de réunir dans elle toutes les dispositions relatives à l'expropriation directe et immobilière, on peut dire qu'elle est le code de la matière. Si quelques lois ou décrets sont venus, dans la suite, la modifier sur certains points spéciaux, étendre ou restreindre la portée de quelques-uns de ses articles, c'est elle qui règle toujours les rapports de l'Etat avec les particuliers dans les questions si délicates d'expropriation ; et, si on l'étudie dans son ensemble, en considérant avec quelle prudence et quelle équité elle procède, nous pouvons dire, avec M. Aucoc, « qu'on apprécie bien mieux les garanties » données par la législation actuelle à la propriété, en voyant » pendant combien de temps elles ont fait défaut. » (1)

(1) Aucoc, *Conférences sur l'Administration et le Droit administratif*, tome II, chap. IV.

## CHAPITRE II

### EFFET GÉNÉRAL DU JUGEMENT D'EXPROPRIATION, CONSISTANT DANS LA TRANSLATION DE LA PROPRIÉTÉ

D'après l'économie de la loi de 1841, toutes les formalités nécessaires pour que l'expropriation soit parfaite, peuvent être ramenées à cinq grandes opérations distinctes : 1° la déclaration d'utilité publique ; — 2° la désignation des terrains ; — 3° la transmission de propriété, qui constitue l'expropriation proprement dite ; — 4° le règlement de l'indemnité; — 5° le paiement de cette indemnité, après lequel l'expropriant peut seulement prendre possession des terrains.

Les deux premières phases par lesquelles passe la procédure dans l'ensemble de cette évolution sont entièrement de l'ordre gouvernemental ou administratif. C'est une loi ou un décret qui, après une enquête administrative, déclare l'utilité publique des travaux nécessitant l'expropriation ; c'est un arrêté préfectoral, appelé dans la pratique *arrêté de cessibilité*, qui, dans tous les cas, désigne les parcelles dont l'emprise est nécessaire à leur exécution.

Mais là se bornent les pouvoirs de l'administration ; et si, elle ne peut, au moyen de traités amiables avec les particuliers, obtenir la cession des terrains par elle déclarés cessibles, c'est alors que doit intervenir l'autorité judiciaire. Seul, le tribunal civil de l'arrondissement dans lequel les immeubles sont situés, a le pouvoir d'opérer la translation de propriété, en

vertu de la règle fondamentale en vigueur depuis 1810 et rappelée dans l'article 1er de la loi du 3 mai 1841, que « l'*expropriation pour cause d'utilité publique s'opère par* » *autorité de justice.* » — C'est le jugement rendu à cet effet que l'on désigne communément sous le nom de *jugement d'expropriation*, et dont nous avons à étudier les conséquences.

Ce jugement n'est prononcé qu'après vérification des diverses formalités prescrites par le titre II de la loi du 3 mai 1841. Mais, remarquons-le, si la loi confère au tribunal le soin de s'assurer de l'accomplissement de ces formalités, on doit bien se garder de voir là un empiètement de l'autorité judiciaire sur le domaine de l'autorité administrative. Celle-là, en effet, ne réforme point les décisions émanées de l'administration, elle ne les discute point ; elle se contente simplement de constater l'accomplissement de certains faits. Aussi, il ne faudrait pas se méprendre sur le caractère de la mission du tribunal. L'expropriation, pour cause d'utilité s'opère par autorité de justice, en ce sens que c'est la justice qui prononce la translation de la propriété privée. Mais cela ne signifie point que la justice ait un pouvoir discrétionnaire pour prononcer ou pour refuser de prononcer l'expropriation demandée. La question d'utilité et la question d'opportunité des travaux ont été souverainement tranchées par l'administration : le juge n'a pas le droit de s'en préoccuper. Il a seulement à vérifier si les formalités exigées par la loi du 3 mai 1841 ont été remplies. Si de cet examen il résulte pour lui qu'elles ont été accomplies, il doit prononcer l'expropriation demandée ; et il ne peut la refuser, sous peine de commettre un excès de pouvoir, que si ces formalités n'ont pas été remplies. En d'autres termes la loi, en autorisant l'administration à s'emparer dans un certain cas

de la propriété privée, établit certaines formalités qui sont les conditions essentielles de l'exercice de ce droit exorbitant, et qui constituent, pour la propriété, de sérieuses garanties, car elles la mettent à l'abri des entreprises précipitamment conçues, mal étudiées, capricieusement dirigées, en dehors du contrôle de l'opinion publique. L'autorité judiciaire est précisément chargée de s'assurer que ces garanties n'ont pas fait défaut aux expropriés. — En un mot, le tribunal prononce l'expropriation, vérification faite de l'accomplissement des formalités exigées par la loi, sans toutefois se mettre d'opinion sur son utilité, sans en apprécier l'intérêt, et lors même que le travail lui semblerait devoir grever, sans grande opportunité, les ressources de l'administration expropriante. La translation doit, en effet, forcément avoir lieu : l'idée d'expropriation la comporte nécessairement, et l'effet principal de la décision du tribunal, l'effet, dont en quelque sorte dérivent tous les autres, est précisément d'opérer la dépossession, le changement de propriétaire.

Mais peut-on dire comme quelques auteurs, notamment comme M. de Lalleau (2), que l'effet du jugement d'expropriation est de transmettre au domaine public la propriété des biens expropriés? — Ce serait à notre avis commettre une grave erreur. En effet, en dehors de l'Etat, des départements et des communes, nous trouvons dans la législation actuelle deux autres classes d'expropriants qui n'ont aucun rapport avec les idées de domanialité publique. Ce sont : d'abord les compagnies ou même les simples particuliers concessionnaires de travaux publics qui, aux termes de l'article 63 de la loi de 1841,

(2) De Lalleau, *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, tome I, n° 270

« exercent tous les droits conférés à l'administration » ; — en second lieu les associations syndicales autorisées, auxquelles la loi du 21 juin 1865 étendant d'une façon notables les dispositions de celle du 10 juin 1854, a reconnu le pouvoir de poursuivre une expropriation en vue de l'exécution de tous les travaux ayant pour but quelque amélioration agricole, d'intérêt collectif. (1) Or, quand un concessionnaire ou une association syndicale procède à une mesure de cette sorte, il est absolument faux que l'immeuble exproprié tombe dans le domaine public qui ne regarde en rien ce concessionnaire ou cette association, et qui leur est absolument étranger.

Et même, quand c'est l'Etat qui exproprie, il arrive souvent que l'expropriation a pour but de créer une dépendance à son domaine privé et nullement du domaine public ; car pour légitimer l'expropriation il suffit que l'immeuble exproprié reçoive une destination d'utilité publique. C'est ce qui arrive notamment pour les divers édifices affectés à un service public. Ces édifices, à notre avis, malgré la controverse très-vive qui divise les auteurs à cet égard, ne constituent nullement des dépendances du domaine public, et cependant leur affectation aux divers services auxquel ils sont destinés, justifie incontestablement l'emploi de l'expropriation. — D'autres nombreux cas pourraient être cités dans lesquels la loi permet

(1) La loi du 23 juillet 1873, qui a autorisé l'Archevêché de Paris à exproprier les terrains nécessaires à la construction d'une église sur la colline Montmartre, ne contredit en rien le principe qu'il n'existe que les trois catégories d'expropriants que nous indiquons. Elle le confirme au contraire implicitement car, dans l'espèce, l'intervention législative s'est produite seulement parce qu'il y avait dérogation aux principes généraux de l'expropriation.

l'expropriation pour cause d'utilité publique sans qu'il y ait création projetée d'une dépendance du domaine public (1).

En outre, il ne faut pas perdre de vue que même toutes les fois que l'expropriation est prononcée dans le but d'ajouter de nouvelles dépendances au domaine public, comme pour la construction d'un chemin de fer, d'un canal, d'une route, ce n'est point le jugement d'expropriation, ce n'est même point la prise de possession des terrains expropriés qui fait tomber ces terrains dans le domaine public; ils ne revêtiront le caractère de domanialité publique, ils ne deviendront inaliénables et imprescriptibles que quand la route, le canal, le chemin de fer auront été achevés, ouverts à la circulation, lorsqu'en définitive ils auront reçu la destination publique qui est nécessaire pour constituer leur classement (2).

D'autre part, comment serait-il possible d'expliquer le droit de préemption que la loi confère aux anciens propriétaires des parcelles acquises pour des travaux d'utilité publique lorsqu'elles n'ont pas reçues cette destination, si le jugement d'expropriation en faisant passer le terrain dans le domaine public, l'avait par suite rendu inaliénable ? L'administration des domaines a non-seulement la faculté, mais bien l'obligation de vendre ces terrains précédemment expropriés ; par suite, comment soutenir qu'ils sont devenus inaliénables et imprescriptibles ? Et pourtant, comme nous le disons, cette inalié-

(1) Voir Th. Ducrocq : *Traité des ventes domaniales avant et depuis la loi du 1er juin 1864, qui règle le mode d'aliénation des biens du domaine de l'Etat.* (Nos 248, 253).

(2) Voir Macarel et Boulatignier, *Traité de la fortune publique*, tome I, n° 18; et Dufour, *Droit administratif*, tome V, p. 77.

nabilité serait la conséquence forcée de leur classement dans le domaine public, si le système que nous combattons était fondé.

Ainsi, devons-nous dire, le jugement d'expropriation n'a point pour effet d'opérer un changement quelconque au point de vue de la domaniabilité dans la situation de l'immeuble ; il opère simplemement une translation immédiate de propriété. A partir de ce moment, l'expropriation devient définitivement propriétaire ; et la propriété ne pouvant résider à la fois en deux mains différentes, le propriétaire exproprié se trouve dessaisi. — Ce déplacement de la propriété est immédiat disons-nous, bien que M. Cotelle enseigne que cette transmission n'est pas consommée « tant que l'indemnité n'est ni réglée, ni payée » ou consignée » Jusque-là, ajoute-t-il : « l'Etat et ses ayant-» droits sont seulement investis d'un titre dont l'effet est sus-» pendu. Le droit de propriété et les autres droits demeurent » intacts et sont transmissibles comme avant le jugement » qui aura prononcé l'expropriation » (1). Cette théorie, outre qu'elle ne s'appuie sur rien, est combattue par la majorité des auteurs et par la jurisprudence. (Arrêts de la cour de Bordeaux du 16 janvier 1832 et de la cour de Colmar du 23 juillet 1841.) Elle est contraire aux observations qui furent faites dans les Chambres lors de la discussion de la loi du 3 mai 1841, comme aussi au sens naturel du mot *expropriation* dans l'article 14 de cette même loi, où il est dit que le Tribunal *prononce l'expropriation*. Enfin, pour être convaincu que c'est bien du jugement d'expropriation et non point du règlement ou du paiement de l'indemnité que résulte la

(1) Voir Cotelle. — *Cours de droit administratif appliqué aux travaux publics,* tome I, n° 83.

translation de propriété, il suffit de remarquer, comme le fait M. Dalloz, que la loi dont nous parlons ordonne par son article 16 la transcription de ce jugement au bureau du conservateur des actes translatifs de propriété, conformément à l'article 2181 du Code civil ; d'où il résulte manifestement qu'elle le considère bien quant à ses effets comme étant lui-même un acte translatif de propriété (1).

L'article 16 de la loi du 3 mai 1841 ordonne la transcription du jugement prononçant l'expropriation immédiatement après l'accomplissement des diverses formalités prescrites par l'article 15, c'est-à-dire après sa publication et son affichage par extrait, dans la commune de la situation des biens, et son insertion dans l'un des journaux publiés dans l'arrondissement, ou, s'il n'en existe pas, dans l'un de ceux publiés dans le département. Or, on sait que d'après la loi du 23 mars 1855, exécutoire depuis le 1er janvier 1856, l'effet des actes translatifs de propriété à l'égard des tiers se trouve subordonné à la transcription de ces actes. Ainsi, en droit commun, lorsqu'après une première vente non transcrite le vendeur en fait une seconde à un tiers qui opère la transcription, c'est ce dernier, le premier en date par la transcription, qui, légalement, sera seul propriétaire.

En sera-t-il de même en matière d'expropriation ? Si entre le jugement d'expropriation et sa transcription, l'exproprié a vendu l'immeuble dont il a été déclaré dessaisi par le Tribunal, cette vente sera-t-elle valable et le nouvel acquéreur pourra-t-il l'opposer à l'expropriant ? Ou bien, au contraire, doit-on

(1) Voir DALLOZ, *Répertoire* : v° *expropriation pour cause d'utilité publique*, nos 325 et 326.

dire que celui-ci a acquis *hic et nunc* par le seul fait du jugement, et indépendamment de sa transcription, un droit absolu de propriété à l'égard de tous ? — La question revient en un mot à demander si la loi de 1855 a abrogé en cette matière celle de 1841 ? On comprend l'importance qu'elle peut avoir. En admettant en effet l'affirmative, dans le cas où le propriétaire exproprié aliénerait son fonds, postérieurement au jugement d'expropriation, et avant la transcription de ce jugement, l'administration après avoir fait prononcer un premier jugement d'expropriation, se verrait dans l'obligation de recommencer toutes les formalités de la procédure, car elle se trouverait en présence d'un nouveau propriétaire. On voit sans peine combien ces longueurs pourraient être préjudiciables à l'intérêt public auquel il importe souvent que les diverses opérations soient conduites avec la plus grande célérité. Aussi cette solution ne nous paraît-elle pas admissible; et nous pensons que si la loi de 1855 sur la transcription devait s'appliquer à l'expropriation, cette innovation serait trop importante pour qu'elle ait pu la passer sous silence. Or, la loi sur la transcription ne renferme pas même une allusion à la loi sur l'expropriation. On peut donc dire que celle-ci étant spéciale par rapport à celle-là, subsiste dans toute sa vigueur et continue seule à régler la matière, les dispositions générales ne pouvant en principe abroger les dispositions spéciales ; *speciei per genus non derogatur.*

Du reste, dans une remarquable dissertation sur ce sujet, M. Cabantous fait observer avec raison, selon nous, que l'on ne saurait assimiler en rien les jugements d'expropriations avec les divers actes que la loi soumet à la nécessité préalable de la transcription, pour qu'ils puissent produire quelqu'effet à l'é-

gard des tiers, notamment avec les jugements d'adjudication, auxquels cependant quelques auteurs ont voulu les comparer. « Les formes de la procédure, dit le savant professeur, les » principes élémentaires du droit rendent impossible toute as- » similation entre ces deux sortes de jugement. Une disposition » législative concernant les jugements d'adjudication ne doit » donc pas être étendue aux jugements d'expropriation pour » cause d'utilité publique. » (1)

Enfin, remarquons avec MM. Gillon et Stourm (2) que la transcription du jugement d'expropriation, prescrite par la loi de 1841, a uniquement pour objet de donner de la publicité à ce jugement et de faire courir le délai dans lequel doivent être inscrites les hypothèques qui ne le sont pas. Son but est donc spécial et diffère essentiellement de celui de la transcription réglée, d'une façon générale, par la loi de 1855. Nous croyons pouvoir en conclure que les effets de la transcription, en notre matière, sont exclusivement déterminés par la loi particulière qui l'a ordonnée, et que la loi du 23 mars 1855 n'a pu y apporter aucune modification. En un mot, pour nous, indépendamment de la transcription, c'est le jugement d'expropriation, et lui seul, qui opère, d'une façon absolue, la translation de propriété.

Ainsi, le jugement d'expropriation a pour effet général d'opérer une transformation juridique en vertu de laquelle l'immeuble passe, par un déplacement immédiat et d'une façon

(1) Voir la dissertation de M. Cabantous, dans la *Revue critique de législation,* année 1855. (Tome VII).

(2) Gillon et Stourm. — *Code des municipalités.* Loi sur l'expropriation, art. 16.

définitive, dans le patrimoine de l'expropriant. Cette mutation de propriété produit des effets aussi nombreux qu'importants si l'on considère les diverses personnes qu'elle peut frapper dans leurs intérêts.

L'expropriation atteint, en effet, d'abord et directement, le propriétaire contre lequel elle est prononcée. Il faut remarquer que ce propriétaire ne sera pas toujours nécessairement un individu isolé ; il pourra être un être collectif, par exemple une société commerciale, ou bien une commune, un département ou même l'Etat. Toutes ces personnes morales sont représentées par des administrateurs chargés de défendre leurs intérêts et contre lesquels la procédure sera dirigée.

Mais l'expropriation peut atteindre également, en dehors du propriétaire de l'immeuble différentes catégories d'individus qui auront des droits de diverse nature, par rapport à cet immeuble ; et, bien que notre droit range au nombre de ses préceptes, la maxime « *res inter alios judicata aliis nocere* » *neque prodesse potest* », le jugement d'expropriation se trouve, disons-le dès maintenant, exercer des effets considérables tant à l'égard des tiers qu'à l'égard du propriétaire, contre lequel il a été prononcé.

## CHAPITRE III

### EFFETS DU JUGEMENT D'EXPROPRIATION A L'ÉGARD DU PROPRIÉTAIRE EXPROPRIÉ

Le jugement d'expropriation opère, comme nous l'avons déjà dit, le déplacement immédiat de la propriété à l'égard du pro-

priétaire ; à partir de ce moment, celui-ci est réellement expropriée et l'administration expropriante est définitivement appropriée. L'ancien propriétaire n'a plus droit qu'à une indemnité équivalente à la valeur de son bien.

Ce principe que la propriété de l'immeuble se trouve immédiatement acquise à l'expropriant a des conséquences très importantes. Ainsi, si la chose vient à périr par cas fortuit après le jugement d'expropriation mais avant le règlement et le païement de l'indemnité, l'ex-propriétaire n'en aura pas moins droit à la valeur représentative de son immeuble, tel qu'il se composait au moment de la translation de propriété. C'est le cas d'appliquer la règle *res perit domino* ; l'expropriant étant seul propriétaire, la perte doit nécessairement être à sa charge.

D'autre part, l'indemnité due pour expropriation devant absolument, aux termes de la loi, consister en une somme d'argent déterminée par le jury, elle est, par suite, une chose essentiellement mobilière, et c'est en cette qualité qu'elle entre dans le patrimoine de l'exproprié en remplacement de l'immeuble qu'elle représente. Il en résulte que, si l'exproprié laissait, en mourant après le jugement, tous ses immeubles à un premier légataire et tous ses meubles à un second, c'est celui-ci qui profiterait du droit à l'indemnité, car l'immeuble n'existerait plus dans la succession de l'exproprié. Par la même raison, ce droit à l'indemnité ferait partie de la communauté mobilière, sauf l'action en reprise s'il y avait lieu.

Du moment où la propriété a été transférée à l'expropriant par le jugement d'expropriation, l'exproprié n'a évidemment plus le droit de disposer de l'immeuble ; il ne pourrait le vendre ni en faire l'objet d'une donation ; et s'il transmettait

ses droits sur l'immeuble, il ne saurait céder en réalité qu'une action en paiement d'indemnité avec le droit de retenir la possession jusqu'à ce que l'indemnité soit soldée. Il est certain aussi qu'il ne pourrait consentir aucune hypothèque ni aucun droit réel sur l'immeuble, du moment où il n'en est plus propriétaire. La constitution d'un droit quelconque de cette nature serait forcément nulle comme faite *a non domino*.

Une autre conséquence du principe que l'immeuble est définitivement sorti du patrimoine de l'exproprié, dans lequel il est définitivement aussi remplacé par l'indemnité, se rencontre dans le Code civil à l'occasion des règles des rapports aux successions. En général, on le sait, le rapport des immeubles est effectué *en nature* par les héritiers. Mais si l'immeuble reçu par l'un d'eux a été exproprié, l'héritier rapportera la somme qui lui a été attribuée comme indemnité. Bien que l'article 859 ne parle que d'*aliénation* il faut évidemment appliquer ses dispositions à l'expropriation qui n'est en définitive qu'une aliénation forcée.

C'est là un des cas exceptionnels où le rapport des immeubles s'effectue en *moins prenant*. Or, l'exception se justifie fort bien ; elle s'impose même : car, outre qu'il serait absolument impossible de rapporter en nature un immeuble que l'utilité publique a réclamé, on doit remarquer que si le *de cujus* était resté en possession de l'immeuble donné, il aurait reçu au moment de l'expropriation la même somme qu'a reçue son donataire ; par suite c'est toujours elle et non l'immeuble que les héritiers devaient trouver dans la succession.

Nous n'avons parlé jusqu'à présent et d'une façon générale, que des incapacités dont le propriétaire se trouve frappé, en

égard à son immeuble, par suite du jugement d'expropriation. Il nous reste à examiner quels sont les droits que la loi lui confère en compensation, quelles facultés elle lui reconnaît, et par quels moyens de protection elle sauvegarde, dans une mesure équitable, ses intérêts privés.

### § Ier. — Droit du propriétaire à une indemnité

Le droit à une indemnité est, pour le propriétaire, la conséquence immédiate de sa dépossession. Comme tout acte translatif de propriété, le jugement d'expropriation a fait naître des obligations et des droits réciproques; et si l'expropriant est devenu propriétaire, s'il peut, en cette qualité, exercer les divers droits que la propriété suppose, il est, en même temps, obligé de payer la valeur de l'immeuble qu'il a acquis. Aussi l'idée d'indemnité est-elle, aux yeux de la loi, corrélative de celle d'expropriation, car, sans elle, le fait déjà anormal de la dépossession forcée d'un particulier, ne pourrait être légitime.

Le propriétaire a le droit d'exiger d'abord le paiement de la valeur de l'immeuble dont on le dépouille. Mais comment estimera-t-on cette valeur? Dans notre ancien droit, Merlin, citant Duperrier, nous apprend que la jurisprudence de plusieurs parlements avait pour usage constant « d'ordonner que » le prix de la vente forcée fut augmenté d'un cinquième en sus » de la valeur réelle du bien » (1). La législation actuelle ne

(1) Voir MERLIN. — Répertoire, vo *Retrait d'utilité publique*.

fixe aucun taux, et se contente de laisser au jury, constitué à cet effet, le soin d'apprécier en conscience ce qui doit être alloué au propriétaire. Il faut tenir compte à celui-ci de la valeur la plus élevée que sa chose, vendue dans les meilleures conditions possibles, aurait pu atteindre. Il doit d'ailleurs en être ainsi pour qu'il soit entièrement indemne et, si l'exproprié ne doit pas faire une spécutation, il a néanmoins droit à une large et complète compensation,

Les éléments de l'indemnité sont, du reste, très divers, et la jurisprudence admet que le propriétaire est fondé à faire entrer dans sa demande, non seulement la valeur vénale mais encore la valeur de convenance ou d'affection qu'avait pour lui le bien dont le jugement d'expropriation l'a dépossédé.

On doit également tenir compte au propriétaire de la dépréciation occasionnée dans certain cas par l'expropriation au surplus de la propriété non exproprié. Cette considération doit avoir une sérieuse influence sur la fixation de l'indemnité, et elle a attiré l'attention du législateur à un tel point que l'article 50 de la loi du 3 mai 1841 renferme à cet égard une disposition importante qu'il convient de signaler. Dans cet article, en effet, la loi suppose que la dépréciation occasionnée au surplus de la propriété par l'expropriation de l'une de ses parties est assez considérable pour qu'il soit nécessaire d'accorder au propriétaire le droit extraordinaire de forcer l'administration à acquérir les parties qui n'étaient pas primitivement comprises dans l'expropriation. Ce droit exceptionnel peut être exercé dans deux cas.

D'abord, lorsqu'une portion d'un bâtiment est atteinte par l'expropriation, le propriétaire peut requérir qu'on achète tout

le bâtiment, par une déclaration formelle adressée au magistrat directeur du jury dans le délai de quinzaine, à partir de la notification des offres, s'il est capable et jouissant de ses droits, et d'un mois pour les incapables, délai fixé par les articles 25 et 27 pour répondre aux offres. On aurait pu accorder au propriétaire une indemnité pour réparer les constructions atteintes et remplacer les bâtiments expropriés ; mais on n'a pas voulu le forcer à subir les ennuis et les embarras que ces travaux entraînent toujours avec eux. — Quant à la question de savoir si c'est bien une portion de bâtiment qui a été expropriée et non un édifice voisin ou contigu, mais distinct, c'est là un point important dont l'appréciation dépend de l'état des lieux. La décision, dans ce cas, n'appartient point au jury, qui ne peut jamais statuer sur les difficultés étrangères à la fixation et au règlement de l'indemnité. Le tribunal civil est seul compétent ; et le jury doit seulement fixer une indemnité alternative, statuant hypothétiquement pour le cas où l'administration triompherait et pour le cas où elle succomberait dans ses prétentions.

En second lieu, par le § 2 de l'article 50, la loi étend le principe aux propriétés non bâties. Pour que le propriétaire d'un immeuble non bâti, dont une partie a été atteinte par l'expropriation, puisse réclamer l'expropriation totale de son fonds, trois conditions sont nécessaires et suffisantes : 1° l'immeuble doit être réduit au quart de sa contenance totale ; — 2° la portion qui reste ne doit pas être d'une contenance de dix ares ; — 3° elle ne doit pas être contiguë à un immeuble appartenant au même propriétaire.

Il convient de rapprocher de l'article 50 de la loi de 1841 les articles 2 et 9 du décret législatif du 26 mars 1852 sur les

rues de Paris, rendu applicable à toutes les villes qui en feront la demande. Le décret en question forme pour ainsi dire la contre-partie de la faculté exorbitante reconnue dans certaines conditions aux propriétaires, de requérir l'emprise totale de son fonds, bien qu'une partie seulement soit nécessaire à l'expropriant ; il concède, en effet, à l'administration le droit de comprendre dans l'expropriation la totalité des immeubles atteints, quoique l'utilité publique réclame seulement l'emprise d'une partie de ces immeubles, lorsqu'elle juge que les portions restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme pouvant permettre d'y élever des constructions salubres. — C'est, pour l'administration, un droit simplement facultatif dont elle est libre d'user ou de n'user pas, absolument d'ailleurs comme l'exproprié est libre de requérir ou non l'emprise totale de son immeuble dans les circonstances où la loi lui en accorde le pouvoir.

En dehors de la valeur intrinsèque du fonds exproprié et du dommage causé au surplus de la propriété par suite de l'expropriation, un troisième chef de l'indemnité consiste dans les frais de dépossession et de déménagement. — En forçant, en effet, le propriétaire à se déposséder et à déménager, on lui cause parfois un préjudice considérable. Dans les grands centres surtout, la prévision de ce préjudice peut avoir une importance énorme dans la fixation de l'indemnité, lorsque par exemple l'expropriant se trouve en présence d'établissements industriels ou commerciaux. Evidemment, il est juste d'indemniser le propriétaire de tout le dommage qu'il éprouve ; et le trouble apporté à son industrie ou à son commerce par un déplacement, qui peut-être amènera la perte de sa clientèle, doit entrer en ligne de compte.

Toutefois, remarquons que de ce chef, le propriétaire ne pourrait réclamer une seconde indemnité fondée uniquement sur le préjudice, si grand soit-il, que lui cause le déplacement. Ces considérations doivent influer sur la fixation de l'indemnité et en faire élever le chiffre dans une mesure équitable ; mais elles ne sauraient servir de base pour établir de toutes pièces une indemnité distincte. La loi, en effet, accorde un dédommagement à l'exproprié parce qu'il est *propriétaire* et non pas parce qu'il est industriel ou commerçant, et elle ne reconnaît pas dans ces dernières qualités une cause légale d'indemnité.

### § 2. — Droit de rétention reconnu au propriétaire

L'article 545 du Code civil, reproduisant le principe posé par la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, déclare qu'un particulier ne peut être contraint à céder sa propriété que moyennant une juste et *préalable* indemnité. — En conséquence, si le jugement d'expropriation transporte la propriété de l'immeuble à l'expropriant, cette translation a seulement lieu sous la condition suspensive que l'indemnité sera payée ; par suite la prise de possession ne pourra s'effectuer qu'après ce paiement. Aussi le propriétaire, bien qu'ayant cessé d'avoir cette qualité à partir du jugement d'expropriation, conserve-t-il néanmoins son immeuble à titre de gage jusqu'au paiement, exerçant un droit de rétention que la condition de préalabilité de l'indemnité implique forcément.

Cette garantie est d'ailleurs rendue indispensable par le nouveau caractère que le jugement donne à l'ancien proprié-

taire devenu créancier d'un prix de vente contre l'expropriant. Or, l'État, les départements ou les communes, qui sont, en somme, les principaux expropriants, ne payent leurs créanciers que par voie d'ordonnancement spécial. Ceux-ci n'ont aucun moyen de droit commun de les contraindre et sont obligés de se soumettre aux convenances budgétaires légalement déterminées. Aussi la loi, pour rassurer les propriétaires, a-t-elle dû n'autoriser l'administration à les dépouiller qu'après paiement.

On peut se demander qu'elle sera la sanction pratique et efficace du doit du propriétaire de ne pas se dessaisir avant d'avoir été payé ? Qu'aura-t-il à faire par exemple si l'administration prend possession sans avoir acquitté l'indemnité ?

Il nous semble d'abord que le propriétaire aurait rigoureusement le droit de s'opposer par des moyens matériels à l'envahissement de son terrain sans commettre le délit prévu et réprimé par l'art. 438 du Code pénal : il ne ferait que repousser la violence par la violence. Mais ce serait un moyen regrettable, qui aurait souvent le tort de ne pas être efficace. Le mieux, dans ces conditions serait, selon nous, de s'adresser à l'autorité judiciaire, mode de recours qui nous paraît appartenir incontestablement aux propriétaires. La propriété est, en effet, placée légalement d'une façon générale, sous la sauvegarde des tribunaux : c'est eux qui sont chargés de lui assurer les garanties que leur accorde la loi. Or, celle-ci veut que nul ne soit dépouillé de sa propriété sans avoir reçu une indemnité préalable; elle a donc nécessairement voulu que les tribunaux pussent forcer l'administration à respecter cette prescription d'ordre public.

Cette faculté accordée au propriétaire de conserver jusqu'au

paiement de l'indemnité la possession de l'immeuble est d'autant plus remarquable qu'elle nous présente un des rares cas où la loi reconnaît formellement le droit de rétention. Elle n'établit, en effet, positivement ce droit que d'une façon exceptionnelle :

1° Au profit du cohéritier qui, aux termes de l'art. 867 du Code Civil, « peut retenir la possession de l'immeuble sujet au » rapport jusqu'au remboursement effectif des sommes qui lui » sont dues pour impenses ou améliorations » ;

2° Au profit du créancier antichrésiste, tant qu'il n'est pas désintéressé ;

Et 3° au profit du vendeur d'immeubles, tant que le prix ne lui est pas payé. — L'expropriation peut fort bien être assimilée à ce cas puisqu'elle n'est, en somme, qu'une vente forcée.

La possession laissée à l'exproprié, outre qu'elle constitue une garantie réelle du paiement de l'indemnité, lui assure divers droits accessoires qui, dans certaines circonstances, peuvent avoir pour lui un sérieux intérêt. C'est ainsi qu'il a la faculté de percevoir les fruits naturels civils et industriels de l'immeuble en qualité de possesseur de bonne foi et par application de l'article 549 du Code civil ; car il a certainement, en vertu de sa possession, tous les droits appartenant à un possesseur de bonne foi.

Cette possession, l'exproprié peut la transmettre de la même manière que toute autre possession, par succession, legs, donation, vente et échange. Pour que la cession d'un droit fût interdite, il faudrait, en effet, un texte prohibitif formel ; or, il n'en existe pas. Nous devons donc en conclure que le droit de rétention est cessible d'une façon générale.

La possession étant en quelque sorte l'objet du droit de

l'ancien propriétaire, il s'ensuit que les actions qui la garantissent lui appartiennent ; il pourrait donc intenter l'action en complainte si quelque trouble était apporté à sa possession et l'action en réintégrande si quelque usurpation s'était produite.

Au cas ou il négligerait de les exercer, l'administration expropriante qui est créancière de la délivrance, pourrait, comme tout autre créancier, et aux termes de l'article 1166 du Code civil qui sont généraux, exercer ces actions, car, elle ne doit pas sonffrir de la négligence de l'exproprié.

Mais quels soins l'ancien propriétaire, en tant que possesseur, devra-t-il apporter à la conservation de l'immeuble ? — Il sera tenu comme toute personne qui détient une chose dont elle doit faire la délivrance. Il devra les soins d'un bon père de famille (art.1137 du Code Civil.) Il serait donc responsable, non seulement du dol et de la faute, mais encore de la négligence que n'apporterait pas à l'administration de ses biens le propriétaire diligent.

Disons enfin que le droit de rétention conféré par la loi au propriétaire exproprié est de sa nature un droit réel et un droit indivisible. De ce caractère d'indivisibilité il résulte que tant que l'indemnité n'a pas été intégralement payée en son entier, on ne peut forcer le propriétaire à se dessaisir de la moindre partie de son bien, car il exerce son droit pour la totalité de la créance sur chaque partie de la chose qui en forme l'objet ; et on pourrait appliquer au droit de rétention ce que les commentateurs ont dit de l'hypothèque : « *est tota in toto* » *et tota in qualibet parte.*»

Toutefois, la loi du 3 mai 1841 contient dans le chapitre I[er] du titre VII une innovation importante, relativement au

droit de rétention, dans les cas où l'urgence commande l'occupation immédiate de terrains expropriés. — Aux termes de l'article 65, quand l'urgence des travaux à exécuter a été spécialement déclarée par un décret, l'administration expropriante est autorisée, après l'accomplissement de certaines formalités réglées par les articles suivants et, après la consignation d'une somme fixée par le tribunal, à prendre possession des terrains non bâtis qui sont soumis à l'expropriation. Il y a là une dérogation à la règle que le paiement de l'indemnité doit être préalable à la dépossession. Mais elle s'explique par l'urgence même ; et la fixation par le tribunal de la somme à consigner offre des garanties suffisantes aux intérêts des propriétaires.

Une autre exception encore plus sérieuse à la règle de la préalabilité de l'indemnité est contenue dans l'article 76 de la loi de 1841, se référant aux travaux de fortifications déjà antérieurement régis par la loi du 30 mars 1831. De la combinaison des textes, il résulte qu'en cas de travaux de fortifications, le jugement d'expropriation ordinaire est remplacé par un autre jugement dont les effets sont beaucoup plus étendus ; car il prononce non seulement la translation de propriété, mais encore l'envoi en possession.— Cette procédure s'applique également aux terrains bâtis et non bâtis, ce qui n'aurait pas lieu pour de simples travaux urgents.

Néanmoins, ce ne sont là que des exceptions spécialement prévues et réglementées par la loi, et qui laissent intact le principe que la fixation et le paiement de l'indemnité doivent être antérieurs à la dépossession du propriétaire exproprié.

## § 3. — Du droit de préemption réservé à l'exproprié

Nous trouvons dans l'article 60 de la loi du 3 mai 1841 une disposition de laquelle il résulte, qu'en dehors du droit de rétention, tout rapport juridique n'est pas rompu entre l'ancien propriétaire et son immeuble passé entre les mains de l'administration par suite du jugement d'expropriation.— Si en effet, l'immeuble entré dans le domaine de l'expropriant ne reçoit pas la destination primitivement projetée, celle pour laquelle l'utilité publique a été prononcée, soit que les travaux aient été abandonnés, soit qu'on en ait changé la direction, soit enfin que ces travaux terminés, certaines parcelles restent disponibles, on peut dire que la condition légale de la dépossession de l'ancien propriétaire ne s'est pas réalisée, que l'expropriation ne se justifie pas. Aussi la loi permet-elle à l'exproprié de reprendre le terrain non employé aux travaux publics en vue desquels la cession en avait été déclarée nécessaire; et organise-t-elle en sa faveur un droit qui s'appelle droit de *préemption*, ou de *rédemption*, ou de *rétrocession*, soumis à diverses conditions qu'elle prend soin de déterminer.

Il est à remarquer que l'administration ne pourrait alléguer que les terrains ne reçoivent pas, il est vrai, leur destination première, mais qu'ils vont être employés pour d'autres travaux actuellement en projet. La prétention de l'administration, qui voudrait ainsi retarder l'exercice du droit de préemption, ne pourrait nullement être admise; et si les terrains repris par leur ancien propriétaire étaient, en effet, plus tard compris dans un tracé d'expropriation, il y aurait lieu à re-

prendre toutes les formalités nécessaires pour arriver à opérer une nouvelle translation de propriété, et à fixer une indemnité dont le chiffre pourrait être très différent de celui de la précédente.

Cependant le droit de préemption ne pourrait être exercé par le propriétaire, aux termes de l'article 62 de la loi du 3 mai 1841, pour les terrains qui auraient été acquis sur sa réquisition, en vertu de l'article 50 dont nous avons déjà parlé. Ce serait en quelque sorte se jouer de l'administration que de l'obliger à revendre ce qu'elle a été contrainte, à acheter. — Si toutefois les travaux qui avaient motivé l'expropriation, ayant été complètement inexécutés, les terrains pris à l'exproprié sont en entier à rétrocéder, nous pensons que le propriétaire conserverait, dans ce cas, le droit de préemption. Il pourrait objecter, en effet, qu'il n'a contraint l'administration à acquérir la totalité de son immeuble que parce qu'il s'était trouvé obligé d'en céder une partie dont l'expropriation compromettait le reste de sa propriété.

Le droit de préemption ne saurait non plus être exercé lorsque les terrains ont reçu pendant un certain temps, si court qu'il soit, la destination en vue de laquelle ils avaient été acquis. Par cela seul qu'ils ont été affectés un seul moment à l'usage qui avait nécessité l'expropriation, le propriétaire ne peut plus prétendre que la condition légale de sa dépossession n'a pas été accomplie, et ne peut plus par suite obliger l'expropriant àlui rétrocéder le bien dont il a été dépossédé.

Relativement à l'exercice du droit de préemption une question intéressante se présente : Aux termes de l'article 60, ce droit peut être exercé par l'ancien propriétaire ou par ses *ayant-droit*. Le mot ayant-droit comprend d'abord les héritiers

ou les légataires universels; mais pourrait-il s'entendre des ayant-cause à titre particulier ?

Nous n'hésitons pas à penser que si l'exproprié cédait à quelqu'un le droit éventuel qu'il a d'exercer la préemption, le cessionnaire de ce droit pourrait ensuite l'exercer en effet.

Mais si une personne dont le terrain a été exproprié en partie vendait à un tiers la portion de terrain laissée en dehors du plan parcellaire, l'acheteur ne pourrait pas prétendre plus tard acquérir par droit de préemption les parties de terrains qui, atteintes par le tracé, sont demeurées libres par suite de l'inexécution des travaux.

En effet, ce n'est pas ce terrain qu'on lui a vendu; et, s'il exerçait le droit de préemption, cet acheteur serait en dehors des termes du contrat. Pour qu'il pût avoir cet avantage, il faudrait qu'on en eût fait l'objet d'une clause spéciale de la convention. A défaut d'une pareille clause, l'ancien propriétaire ou les ayant-droit dont nous avons parlé ci-dessus pourraient seuls exercer le droit de préemption.

Si on se demande quel est au juste le caractère légal de la rétrocession imposée à l'administration, il nous semble qu'elle constitue non point une simple résolution, mais bien une véritable revente, offrant seulement cette particularité qu'un droit de préférence est accordé à l'ancien propriétaire sur tout autre acquéreur.

## CHAPITRE IV

### DES EFFETS DU JUGEMENT D'EXPROPRIATION A L'ÉGARD DES TITULAIRES DE DROITS RÉELS SUR L'IMMEUBLE EXPROPRIÉ.

Le jugement d'expropriation ayant pour objet de transférer à l'expropriant la propriété de l'immeuble, parce que cette translation est commandée par l'utilité publique, on comprend sans peine que les titulaires de divers droits sur cet immeuble, ne puissent point prétendre les conserver après ce jugement; cette prétention aurait pour effet, la plupart du temps, d'empêcher l'exécution des travaux publics qui ont nécessité la dépossession du propriétaire, et de rendre par suite l'expropriation inutile.

L'immeuble doit donc entrer dans le domaine de l'expropriant libéré de toutes les charges dont il pourrait être grevé. Mais comme, d'autre part, on ne saurait, sans injustice, priver les personnes qui ont des droits par rapport à lui, de l'exercice de ces droits, la loi a dû s'occuper de les dédommager équitablement. Les unes deviennent, comme le propriétaire lui-même, créancières d'une indemnité quelconque; les autres voient leur droit se reporter sur cette indemnité. Mais toutes peuvent prétendre n'être pas dessaisies de l'exercice de leur droit sur les biens atteints, tant que la représentation ne leur en aura pas été fournie; toutes se trouvent protégées par le principe de la préalabilité de l'indemnité.

Parmi ces ayant-droit, examinons d'abord la situation des titulaires de droits réels, de ceux qui peuvent invoquer un *jus in re* sur l'immeuble exproprié, et qui sont, par suite, le plus profondément atteints par l'expropriation.

### § 1. — Des droits des titulaires de servitudes.

L'expropriation peut atteindre, soit un fonds grevé de servitudes, soit un fonds au profit duquel existent des servitudes. Dans l'un et l'autre cas, et soit que l'expropriation porte sur le fonds dominant, soit qu'elle porte sur le fonds servant, la servitude pourra être éteinte et remplacée par une créance en indemnité.

Si l'expropriation atteint le fonds dominant, le propriétaire de ce fonds obtiendra une indemnité dans laquelle il sera évidemment tenu compte du droit actif qui augmentait la valeur de l'immeuble. Réciproquement, si l'expropriation atteint le fonds servant, le propriétaire du fonds dominant ne pourra pas généralement conserver le bénéfice de la servitude : quoique n'étant pas exproprié de son fonds, il sera exproprié de son droit réel et pourra en conséquence réclamer une indemnité.

Il est des servitudes que l'expropriation anéantira nécessairement d'une façon absolue. Ainsi, par exemple, si un passage est intercepté, et ne peut plus être exercé sur le tronçon qui ne se relie plus au fonds dominant, le propriétaire de ce fonds devra recevoir la valeur de son droit. — Quelquefois au contraire, l'exécution des travaux publics n'empêchera nullement l'exercice de la servitude : ainsi, il est certain que si le

fonds servant était seulement traversé par une route ou un chemin, il n'y aurait aucun obstacle au maintien de la servitude, et que le propriétaire du fonds dominant, n'étant point privé de son droit, ne pourrait prétendre à une indemnité. Pour qu'un titulaire de droit réel puisse obtenir une indemnité, il faut en somme que l'accomplissement des travaux d'utilité publique lui fasse encourir une perte effective.

Si l'on suppose une servitude qui, éteinte quant à la partie de l'immeuble comprise dans les travaux, puisse subsister encore quant à la partie que les travaux n'atteignent pas, on pourra, dans certains cas, concevoir que le droit de servitude, à raison même de son caractère d'indivisibilité, se reporte sur cette partie. — De là une question possible, et que nous allons tâcher de décider :

Lorsque le propriétaire du fonds servant se trouvera dans le cas de l'application de l'article 50 de la loi de 1841, et aura usé de son droit de requérir l'acquisition totale de son terrain, le titulaire de la servitude pourra-t-il faire déclarer son droit réel résolu, ou, au contraire, devra-t-il le voir se reporter exclusivement sur la portion non utilisée par l'expropriant? — Ainsi, supposons qu'une maison soit expropriée. On n'avait besoin que de la partie nord de la maison, et le propriétaire a exigé qu'on la lui achetât tout entière. Or, la servitude qui pèse sur la maison peut être telle que, nonobstant son caractère d'indivisibilité, l'exercice ne s'en conçoive que par rapport à à la partie que les travaux n'atteignent pas, la partie sud par exemple ; les travaux portent à gauche; et à droite se trouve un fonds au profit duquel existe une servitude *tigni immittendi*, ou *oneris ferendi*, ou une autre de ce genre. On peut dire que dans ce cas le propriétaire du fonds dominant ne subit au-

cune expropriation ; et conséquemment il n'a droit à aucune indemnité, l'étendue plus ou moins considérable de la maison que l'administration a dû acheter n'ajoutant rien au droit de servitude dont il s'agit.

Si, au contraire, le droit de servitude est tel qu'il porte sur l'ensemble du bâtiment, il est certain qu'une indemnité sera due au propriétaire du fonds dominant. Mais cette indemnité sera-t-elle de toute la servitude ? Car, notons-le bien, nous supposons que l'exercice de la servitude n'est pas rendu impossible par les travaux. — Si un cas fortuit avait réduit de moitié le bâtiment, il est bien certain que la servitude se concentrerait sur ce qui en reste ; mais ici le cas n'est pas tout à fait un cas fortuit : seulement il est incontestable qu'il doit être indifférent au propriétaire d'un fonds dominant d'avoir une servitude sur un immeuble appartenant à l'administration, ou de l'avoir sur un bien particulier.

La servitude, selon nous, persistera donc sur tout ce que les travaux n'atteignent pas ; seulement il sera dû au propriétaire du fonds dominant une indemnité souvent assez médiocre et représentative uniquement de l'inconvénient qu'il peut y avoir pour lui à la réduction de l'étendue d'un bien sur chacune des parties duquel la servitude devrait se reporter, jusqu'à extinction des dernières molécules du fonds, dans le cas où successivement elles viendraient à périr.

Enfin, si l'on suppose une servitude sur un bâtiment, servitude que l'expropriation d'une partie du bâtiment asservi atteint dans sa totalité, par exemple la servitude *non altius tollendi*, qui ne peut plus peser contre l'administration, il est clair que le propriétaire du fonds dominant aura droit à une indemnité intégrale.

On peut encore supposer que le fonds exproprié soit non une maison, mais un terrain que l'administration se sera vue obligée d'acheter en totalité, en vertu de l'article 50, sur la réquisition du propriétaire, parce que l'on en prenait plus des trois quarts et que la parcelle ainsi réduite, inférieure à dix ares, n'était contiguë à aucun terrain appartenant au même propriétaire.

Si les travaux ne rendent pas illusoire la servitude, elle se concentrera également sur le terrain laissé en dehors de ces travaux, sauf indemnité, fondée sur ce que la partie qui reste du fonds asservi pouvant périr, il n'y aurait pas possibilité de reporter la servitude sur les parties atteintes par l'expropriation.

Enfin, si le propriétaire reprenait par droit de préemption le terrain qui, d'abord destiné aux travaux publics, n'a pas reçu cet emploi, les servitudes revivraient-elles sur ce terrain ?

Nous ne le croyons pas. Il faut considérer en effet que, quand le propriétaire exerce son droit de préemption, l'expropriation n'est point résolue : il y a rétrocession ; c'est un nouveau contrat passé entre l'administration et le propriétaire, contrat qui ne peut avoir pour résultat de mettre à néant les effets du premier ; et cela d'autant moins que le propriétaire du fonds dominant a dû recevoir son indemnité.

### § 2. — Des Droits de l'usufruitier

Il y aurait eu grande difficulté pour le jury à fixer immédiatement le capital d'une indemnité à laquelle un usufruitier eût pu prétendre. La durée de l'usufruit est extrêmement va-

riable : étant subordonné à l'existence de l'usufruitier, ce droit peut s'éteindre d'un moment à l'autre.

Pour pouvoir immédiatement attribuer à l'usufruitier une indemnité représentative de la valeur de son droit, il faudrait donc tenir compte de l'âge de l'usufruitier, de son état de santé, de telles ou telles probabilités qui donneraient lieu à des calculs, le plus souvent fort incertains. A ces difficultés d'appréciation, le législateur de 1841 a su échapper, en décidant qu'une seule indemnité doit être fixée par le jury, eu égard à la valeur totale de l'immeuble (art. 39, 2e alinéa) ; et par cette expression de valeur totale, il faut entendre les valeurs réunies de l'usufruit et de la nue-propriété (1).

L'usufruit doit alors se reporter sur cette indemnité : il devient un usufruit de choses fongibles. La somme fixée est remise à l'usufruitier qui en devient propriétaire et s'en sert à sa guise, sous la condition de restituer au nu-propriétaire un capital équivalent, lors de l'extinction de son droit d'usufruit.

Seulement, pour assurer au nu-propriétaire la restitution, l'usufruitier doit donner caution (art. 39, 3e alinéa). — Seuls les père et mère usufruitiers légaux sont dispensés de cette obligation.

Si l'usufruitier ne trouve pas de caution, on appliquera alors l'article 602 du Code civil, § 2. L'indemnité payée par l'administration sera placée ; l'exproprié demeurera propriétaire du capital et l'usufruitier touchera les revenus.

Les droits de l'un et de l'autre seront ainsi sauvegardés.

Que devrait-on décider, néanmoins, si le titre constitutif d'usufruit dispensait l'usufruitier de fournir caution ?

(1) Cass. Arrêt du 23 mai 1864.

Devrait-on considérer cette dispense comme s'appliquant à l'indemnité ?

Nous ne le pensons pas. En effet, quand l'usufruit a été constitué, le propriétaire n'avait en vue qu'un usufruit portant sur un immeuble. On conçoit qu'il ait facilement dispensé l'usufruitier de donner caution. Mais maintenant cet immeuble est remplacé par un capital qui peut être en peu de temps dissipé ; il est impossible d'admettre que le propriétaire ait eu l'intention de maintenir cette même dispense pour le cas où son droit de propriété, et par suite le droit d'usufruit, au lieu de porter sur un immeuble, dont le détournement n'est pas à craindre, porterait uniquement sur une somme d'argent.

On peut dire pour l'usufruitier ce que nous avons précédemment dit pour le propriétaire : à savoir qu'il n'aurait point droit à une indemnité distincte à l'occasion de l'exercice dans l'immeuble exproprié d'une industrie spéciale. Cet exercice ne constitue jamais qu'un mode de jouissance. Quand, par suite de l'expropriation, il perdra son droit d'usufruit, il ne sera en définitive exproprié que de son droit réel et ne pourra réclamer aucune autre indemnité que celle qui est réellement représentative de ce droit.

Si même, pour l'exercice de cette industrie spéciale, il avait fait sur le fonds exproprié certaines constructions, il n'aurait point encore, dans ce cas, droit à une indemnité distincte. En effet, il est certain que ces constructions, qui ont ajouté de la valeur au fonds exproprié, feront allouer au propriétaire une indemnité plus forte que si les améliorations n'avaient point été faites.

Or, comme le droit de l'usufruitier se reporte sur la somme

allouée au propriétaire, l'usufruitier touchera des revenus plus considérables et sera ainsi indirectement, mais réellement indemnisé de ses travaux; à l'extinction de l'usufruit, la somme tout entière reviendra au nu-propriétaire, sans qu'il en soit rien distrait comme représentation des améliorations réalisées par l'usufruitier sur le fonds.

### § 3. — Des droits de l'usager

L'usage peut être considéré comme un usufruit restreint. Car, comme l'usufruit, il donne droit de percevoir les fruits de la chose ; seulement l'usager les perçoit dans les limites de ses besoins et de ceux de sa famille tandis que l'usufruitier les recueille en totalité.

Lorsque l'usager sera, par l'effet du jugement d'expropriation, privé de son droit, ce droit sera reporté sur l'indemnité. Mais la difficulté est de savoir comment ce droit devra être réglé. — Si les besoins de l'usager devaient être invariables, on s'en tirerait facilement : il toucherait sur l'indemnité allouée au propriétaire la somme nécessaire pour la production de revenus correspondants à la quotité de fruits naturels qu'il percevait sur l'immeuble. Mais ses besoins peuvent varier, et c'est là une considération qu'on peut invoquer pour prétendre que l'usager recevra une indemnité spéciale.

A l'appui de cette opinion, on doit remarquer qu'elle peut invoquer le texte de la loi, car l'art. 39, § 2, ne fait une exception que pour les usufruitiers ; et, conséquemment, on peut dire que c'est seulement pour eux qu'il y a lieu de reporter la jouissance sur la somme allouée à titre d'indemnité.

Bien que l'intention du législateur, en introduisant la disposition de l'art. 39, § 2, ait été d'éviter pour le jury des appréciations difficiles et souvent inexactes, bien que les mêmes difficultés d'appréciation se présentent pour l'usage, cependant, comme l'on ne pourrait allouer à l'usager, sur l'indemnité fixée par le jury, une somme calculée d'après ses besoins actuels qu'en laissant le surplus de l'indemnité aux mains du propriétaire ; comme l'usager devrait fournir caution de restituer, à l'expiration de son droit, le capital de la somme qu'il aurait reçue, et comme le propriétaire, de son côté, devrait s'engager sous caution à lui fournir une somme supplémentaire en cas d'augmentation de ses besoins, toutes choses que la loi ne prescrit pas et qui entraîneraient de nombreuses complications, on doit décider que l'usager aura droit à une indemnité distincte. — Sans doute, les calculs de probabilités auxquels il faudra se livrer sont difficiles ; mais ce n'est pas une raison pour qu'on ne les fasse pas, puisque, nonobstant l'art. 917, où se manifeste aussi la volonté du législateur d'éviter des difficultés de calculs, on les fait souvent en matière de legs et même par rapport à l'usufruit, quand il y a lieu à réduction (art. 1970 du Code civil par analogie.)

En dehors des titulaires de servitude, des usufruitiers et des usagers, l'expropriant se trouve très souvent en présence d'une autre classe de titulaires de droits réels. Les créanciers hypothécaires, en effet, ont un *jus in re* sur l'immeuble affecté à la sûreté de leur créance, et si cet immeuble vient à être exproprié leur situation se trouve déterminée par des règles que nous aurons à examiner plus loin, quand nous nous occuperons spécialement des effets du jugement d'expropriation à l'égard de la purge des hypothèques.

## CHAPITRE IV

### DES EFFETS DU JUGEMENT D'EXPROPRIATION PAR RAPPORT AUX TITULAIRES DE DROITS PERSONNELS

#### § 1. — Des locataires

L'expropriation prononcée a pour effet de résoudre immédiatement les baux consentis sur l'immeuble exproprié. Il est tout aussi impossible que le droit d'un locataire soit conservé, qu'il serait impossible de maintenir le droit d'un usufruitier ou d'un usager sur un immeuble affecté à des travaux d'utilité publique. C'est l'utilité publique même qui commande la résolution des droits des particuliers. Cette résolution sera subie par le locataire comme par l'expropriant.

Dès le moment de la translation de propriété naît pour le locataire un droit à une indemnité spéciale, droit qui lui est immédiatement acquis et ne pourrait lui être enlevé par aucune déclaration contraire. — Et il en serait ainsi, lors même que le locataire serait resté en possession des lieux atteints par l'expropriation, lors même qu'il y serait demeuré sans que l'administration protestât, lors même que son bail primitif serait arrivé à son terme d'échéance, sans que l'administration se fût mise en possession des lieux ; elle ne serait pas dispensée pour cela de lui payer l'indemnité à laquelle il a eu droit dès le principe.

Cette indemnité doit être distincte de celle allouée au proprié-

taire et réglée, à défaut d'entente à l'amiable, par le jury d'expropriation, proportionnellement à la perte que le locataire éprouve. On lui enlève toujours le bénéfice de quelque droit personnel; il est juste qu'on l'en indemnise spécialement.

Les locataires figurent au nombre des intéressés qui, aux termes de l'art. 21 de notre loi, doivent être dénoncés à l'administration par le propriétaire. Cette dénonciation conserve leur droit à l'indemnité. Mais ce droit à une indemnité pourra être fort différent selon la nature du bail, selon les clauses qui auraient accompagné la convention. Aussi il importe d'examiner les diverses modifications que le droit du locataire peut subir.

Quand il n'y a pas de bail écrit, c'est-à-dire lorsque le bailleur peut toujours donner congé à son locataire, il est certain que l'expropriation n'ouvrira pour celui-ci aucun droit à indemnité, si l'administration qui succède au droit de propriétaire signifie le congé au locataire, en observant les délais fixés par l'usage des lieux (art. 1736 du Code civil.)

Mais si l'administration avait besoin de procéder immédiatement aux travaux, elle exproprierait en réalité le locataire du droit qu'il a à ces délais, et dans ce cas elle devrait lui en tenir compte par une indemnité particulière.

S'il y a bail écrit, et que ce bail vienne à expirer avant que les immeubles soient devenus la propriété de l'administration, il est clair que le preneur n'aura droit à rien (article 1737 du Code civil.)— Cependant si, à l'expiration du bail, il était laissé en possession et s'il y était encore au moment de la translation de propriété, il se trouverait dans la situation d'un preneur qui n'a point de bail écrit, et alors ce que nous venons de dire pour ce genre de preneur devrait lui être appliqué ; c'est-à-dire que l'administration, en lui signifiant le congé dans

le délai fixé par l'usage des lieux, se trouverait déchargée de l'obligation de lui payer une indemnité, sauf pourtant le cas où les travaux étant exécutés presque aussitôt, le locataire expulsé n'aurait pas eu en réalité le temps qui lui était accordé par la loi.

Si le bail est authentique, ou sous seing privé mais de date certaine, et s'il n'a pas été dit que dans le cas de vente, l'acquéreur pourrait expulser le fermier ou locataire, celui-ci, privé par l'expropriation de tous les avantages de son contrat fatalement rompu ainsi que nous l'avons dit, aurait droit à une indemnité, et il y aurait droit quand même en fait l'administration le laisserait en possession.

Sous ce rapport l'expropriant diffère d'un acheteur ordinaire qui respecte nécessairement le droit réservé au preneur, et ne lui doit rien. La raison de la différence, c'est que l'expropriation supprime tous les droits que des tiers peuvent avoir sur la chose ou par rapport à la chose. — Et même, remarquons-le, on doit mettre la cession amiable consentie à l'administration par le propriétaire sur le même pied que l'expropriation par jugement.

Prenons maintenant le cas où le bail, authentique ou à date certaine, a réservé à l'acquéreur le droit d'expulser le fermier ou locataire.

Considérons d'abord le locataire dans ses rapports avec l'administration :

Aux termes de l'article 1748 du Code civil, « l'acquéreur » qui veut user de la faculté réservée par le bail d'expulser le » fermier ou locataire, en cas de vente, est en outre tenu d'a- » vertir le locataire au temps d'avance usité dans le lieu pour » les congés.

« Il doit aussi avertir les fermiers de biens ruraux au moins » un an à l'avance. »

De cette disposition, il résulte que si le locataire ou fermier n'est pas averti selon les prescriptions de la loi civile, il doit toujours recevoir de l'administration une indemnité, indemnité distincte et fixée par le jury, à raison du préjudice qui résulte pour lui de n'avoir point été averti, ou de l'avoir été trop tard pour pouvoir s'établir ailleurs dans des conditions avantageuses.

Dans cette même hypothèse, que conviendrait-il de décider quant aux rapports du preneur et du bailleur?

Faut-il admettre que tout doit se passer entre ces personnes selon les dispositions du Code civil; que, par conséquent, le preneur évincé aura contre son bailleur action pour se faire payer ou les dommages-intérêts fixés par l'acte de bail, ou à défaut de stipulation à cet égard, l'indemnité que déterminent les articles 1745, 1746 et 1747 du Code civil, indemnité qui en cas de contestation serait fixée non plus par le jury, mais bien par les tribunaux ordinaires ?

Ou bien dirons-nous, au contraire, que les dommages-intérêts n'étaient stipulés que pour le cas où l'expulsion du locataire proviendrait du fait du bailleur, qui, par une vente volontaire de son immeuble en serait la cause première; que l'expropriation étant un cas de force majeure, le bailleur ne doit à son locataire aucuns dommages-intérêts, et que ces dommages-intérêts ne peuvent être demandés par le locataire qu'à l'administration, auteur de l'éviction qu'il subit ?

D'après cela, les dommages-intérêts dont il est question aux articles 1745, 1746 et 1747 du Code civil entreraient dans l'évaluation faite par le jury de l'indemnité due au locataire,

Ce dernier système nous semble préférable. — En effet, soit qu'il y ait eu cession à l'amiable, soit qu'il y ait eu jugement d'expropriation, le bailleur pourra toujours dire au preneur : « Il n'a pas dépendu de moi d'empêcher qu'on ne m'enlevât l'immeuble dont aujourd'hui l'administration vous expulse; en conséquence, je ne vous dois rien ; adressez-vous à elle. »

Du reste, l'article 1749 suppose que, même quand il y a eu vente ordinaire, l'acquéreur peut être obligé de payer des dommages-intérêts au locataire évincé. « Les fermiers ou locataires, dit cet article, ne peuvent être expulsés qu'ils ne soient payés par le bailleur *ou, à son défaut, par le nouvel acquéreur,* des dommages-intérêts ci-dessus expliqués. »

Nous pensons donc que quand le bail aura réservé à l'acquéreur le droit d'expulser le fermier ou locataire, le jury devra toujours allouer à celui-ci une indemnité calculée d'après le taux des dommages-intérêts qu'il pourrait réclamer à son bailleur aux termes du droit commun.

De plus, quand le locataire ou le fermier n'aura point été averti conformément à l'art. 1748, l'administration lui devra en outre une indemnité proportionnée à l'inconvénient résultant pour lui de la perte des délais de congé.

Le bailleur ne serait responsable, envers son preneur, de ces dommages-intérêts que si, ne l'ayant pas dénoncé à l'administration, il l'avait mis hors d'état de venir les réclamer au jury.

Nous n'avons considéré jusqu'ici que l'hypothèse d'une expropriation totale ; raisonnons maintenant dans l'hypothèse d'une expropriation partielle. — En cas d'expropriation partielle, l'indemnité du locataire doit se régler avec l'administration, eu égard seulement à la partie d'immeuble comprise dans le tracé. Quant à la partie que les travaux ne doivent pas attein-

dre, le locataire ne pourra jamais, quelque illusoire que soit la conservation de sa jouissance sur cette partie, réclamer une indemnité à l'administration. Il ne doit recevoir d'indemnité distincte qu'à raison de ce que l'expropriation lui fait perdre ; or, sa jouissance peut subsister sur la portion non utilisée pour les travaux. Seulement, relativement à cette partie, les principes du droit commun seront maintenus et le locataire pourra ou rester en possession des lieux, en obtenant une réduction du prix du loyer, ou demander la résiliation du bail. A cet égard, il devra être statué par les tribunaux ordinaires.

Lorsque, dans l'hypothèse d'une expropriation partielle, le propriétaire se trouvera en cas de requérir, en vertu de l'art. 50 de la loi de 1841, l'acquisition intégrale de son immeuble, les choses se passeront de la même façon : le locataire touchera une indemnité représentative de la jouissance que les travaux lui enlèvent. Quant à la partie achetée par l'administration sur la réquisition du propriétaire, il restera locataire, ayant contre l'administration le droit qu'il aurait eu contre le propriétaire de demander une réduction du prix de loyer ou la résiliation du bail.

Il en sera ainsi toutes les fois que le bailleur n'aura pas, par le contrat de bail, réservé à l'acquéreur la faculté d'expulser le fermier ou locataire. Mais si cette faculté a été réservée à l'acquéreur et que l'administration use de son droit d'expulser le preneur, ce dernier pourra-t-il demander à son bailleur un dédommagement ?

Si c'était un cas fortuit qui le privât d'une portion de sa jouissance sur l'immeuble, le bailleur ne lui devrait certainement rien d'après l'article 1722 du Code civil. Mais ici, remarquons-le, les circonstances sont différentes.

Le propriétaire, en usant du droit que lui reconnaît l'article 50 de la loi de 1841, est la cause première de l'expulsion que subit le preneur. S'il a exigé qu'on le dépossède de tout son immeuble, c'est que sans doute il y a vu son avantage; en conséquence, le preneur qui, par le fait du bailleur, est empêché de rester en possession des lieux, pourra se faire payer par lui des dommages-intérêts, par application des principes généraux posés en matière de bail par les articles 1184, 1741 et 1761 du Code civil.

Le locataire, pour réclamer une indemnité, pourrait-il se prévaloir d'un bail qui n'aurait pas date certaine antérieure au jugement d'expropriation? — Nous ne croyons pas qu'il ait ce droit. D'après le droit commun, en effet, les actes qui n'ont pas date certaine ne peuvent pas, d'après l'article 1328 du Code civil, être opposés aux tiers; ils n'ont de valeur qu'entre les parties. Or, ici, on peut bien dire que l'expropriant n'est qu'un tiers par rapport au locataire; que, par conséquent, celui-ci ne peut opposer à l'expropriant un bail qui n'a pas date certaine. On peut ajouter aussi que des collusions seraient à craindre : il pourrait arriver que le locataire, dans le but de toucher une indemnité à laquelle en réalité il n'aurait aucun droit, fabriquât un bail postérieurement au jugement d'expropriation, et parvint ainsi à frauder l'administration.

Enfin, aux termes de l'art. 1750 du Code civil, l'acquéreur peut expulser sans dommages-intérêts le fermier ou le locataire dont le bail n'est pas authentique ou n'a pas date certaine : si donc le locataire a droit à une indemnité (art. 39 de la loi du 3 mai 1841), c'est qu'il doit présenter un bail authentique, ou sous seing privé mais de date certaine. — Cette doctrine a été établie par un arrêt de cassation du 2 février 1847 et admise

depuis par un arrêt de la Cour de Paris du 16 mai 1854, et par un arrêt de la Cour de Lyon du 16 mars 1855.

Disons enfin que malgré deux arrêts de la Cour de cassation, en date du 3 février et du 7 avril 1858, il ne nous semble point que l'indemnité due au locataire puisse consister en une somme annuelle à prendre pendant la durée du bail sur l'indemnité payée au propriétaire. En effet, outre que l'indemnité allouée au locataire doit être distincte de celle allouée au propriétaire, en vertu de l'article 39 de la loi de 1841, elle doit consister en une somme d'argent immédiatement payée et non point en annuités qui seraient nécessairement postérieures à la dépossession.

### § 2. — Des sous-locataires

Les sous-locataires dépossédés de l'immeuble par eux occupé quand cet immeuble fait l'objet d'une expropriation, ont eux aussi, droit à une indemnité. Seulement une différence profonde les sépare des locataires. Tandis, en effet, que la loi a pris de grandes précautions pour que ceux-ci ne soient pas sacrifiés, en imposant au propriétaire l'obligation de les dénoncer à l'administration qui doit leur faire des offres, d'après les prescriptions de l'article 23 de la loi du 3 mai 1841, et en le chargeant, s'il ne fait pas cette dénonciation, du paiement des indemnités qu'ils pourront réclamer; les sous-locataires, moins protégés, doivent se faire connaître eux-mêmes à l'administration dans la huitaine qui suit la notification de l'ex-

trait du jugement d'expropriation, prescrite par l'article 15; à défaut de quoi ils sont déchus de tous droits à l'indemnité.

Pour que leurs droits soient conservés, ils doivent donc se présenter dans le délai indiqué; à moins cependant que le locataire principal, ou le propriétaire, bien qu'il n'y soient point obligés, les aient fait connaître en temps utile à l'administration.

Mais lorsque n'ayant été dénoncés ni par le propriétaire ni par le locataire principal, ils négligeront de se présenter dans les conditions déterminées par la loi, nous estimons, malgré un arrêt de la Cour de Cassation du 9 mars 1864, qu'ils seront absolument déchus, vis-à-vis de l'expropriant, de tout droit à une indemnité.

L'article 21 de la loi de 1841 a pour objet en effet, d'éviter à l'administration des incidents, dès que le délai de huit jours, qu'il donne aux intéressés pour faire valoir leurs droits, est expiré; conséquemment, les sous-locataires ne pourront point venir entraver une cession amiable, en débattre les conditions et le montant, requérir la fixation de l'indemnité par le jury, enfin exprimer des prétentions autres que celles du locataire, quand ils ne se seront pas fait connaître dans le dit délai.

En outre, le locataire principal ne pourra pas réclamer à l'administration, soit amiablement, soit devant le jury, une indemnité calculée eu égard à ce qu'il pourrait devoir à ses sous-locataires à titre de dédommagement; car une telle faculté reviendrait en réalité à attribuer aux sous-locataires ce que la loi leur refuse; et de plus elle serait contraire au texte de l'article 39, lequel prescrit au jury la fixation d'une indemnité distincte pour chacun des intéressés.

Si maintenant nous supposons que le principal locataire n'ait point été dénoncé par le propriétaire, et par suite ait

perdu son droit contre l'administration, pourra-t-il exiger de celui-ci une indemnité qui couvre non seulement ses propres droits, mais encore ceux de ses sous-locataires ?

Nous ne le pensons pas, et cela par le motif que, quand même cette dénonciation du locataire principal aurait eu lieu, la situation des sous-locataires n'aurait en rien été modifiée. Cette dénonciation aurait, il est vrai, conservé les droits du locataire principal, mais elle n'aurait pas conservé les droits des sous-locataires, puisque le locataire principal lui-même aurait pu n'être informé de l'expropriation que par la notification à lui faite des offres de l'administration, notification qui n'a lieu qu'à un moment où le droit des sous-locataires vis-à-vis de l'administration peut se trouver déjà périmé.

Le locataire principal ne peut donc pas prétendre que le défaut de dénonciation porte préjudice à ses sous-locataires ; seulement il pourra toujours évidemment réclamer, du propriétaire en faute à son égard, une indemnité calculée comme l'aurait calculée le jury. Or, au regard de l'administration, le locataire principal était locataire de toute la maison considérée comme n'étant point l'objet d'une sous-location. Il en est de même au regard du propriétaire : en effet, celui-ci n'est pas censé connaître les sous-locataires ; il ne devra donc qu'une indemnité calculée en égard à la valeur de la location principale. — Mais, comme nous l'avons dit, dans cette valeur de la location principale, il y aura toujours une fraction correspondante à la valeur de la sous-location ; c'est cette fraction que le sous-locataire pourra toujours demander au locataire principal.

## § 3. — Des emphytéotes

Dans l'état actuel de la législation, le contrat emphytéotique constitue, à notre avis, une simple particularité du contrat de louage; et malgré l'opinion de divers commentateurs et de nombreux arrêts, nous ne pensons pas qu'il puisse être considé comme donnant naissance à un droit réel spécial. Mais d'autre part, il ne saurait être assimilé complètement avec un bail à long terme dont il diffère à plusieurs points de vue assez importants. Les auteurs ne se sont d'ailleurs jamais accordés sur les caractères du droit conféré à l'emphytéote, et même, on peut le dire, la plupart n'ont émis sur sa nature que des idées fort peu claires.

Quoi qu'il en soit, nous pensons qu'au point de vue de l'expropriation, l'emphytéote doit être rangé dans la catégorie des *intéressés* dont parle l'article 21 de la loi de 1841 dans son § 2. — En conséquence, le propriétaire contre lequel l'expropriation a lieu, n'est pas obligé de le dénoncer à l'administration, comme il devrait le faire pour un locataire ou un fermier ordinaire. S'il en était autrement, les rédacteurs de la loi n'eussent pas manqué de le mentionner dans le § 1$^{er}$ de l'article en question. Or, comme il ne l'ont pas fait, et que, du reste, il y a entre l'emphytéose et le bail, certaines différences notables, nous estimons qu'il vaut mieux considérer comme limitative l'énumération contenue dans ce premier paragraphe, et admettre que l'emphytéote aura à se faire connaître lui-même, dans la huitaine des publications, sous peine d'être, comme nous l'avons dit pour le sous locataire, déchu de tout droit à indemnité vis-à-vis de l'administration expropriante.

M. de Lalleau est d'avis qu'une indemnité distincte de celle du propriétaire ne pourrait être allouée à l'emphytéote. — Il appuie son système sur ce qu'il serait presqu'impossible d'indiquer des bases pour l'évaluation de deux indemnités séparées; et, il pense que l'indemnité unique représentative de l'immeuble devrait être placée, que sur les intérêts produits le bailleur aurait à toucher le montant du canon emphytéotique par lui stipulé, le surplus appartenant au preneur jusqu'à la fin de l'emphytéose (1).

Cette opinion ne nous paraît reposer sur rien, et nous pensons plutôt que l'emphytéote qui s'est fait connaître de l'administration aurait le droit de demander la fixation d'une indemnité spéciale pour la privation de sa jouissance; car, à cet égard, s'il est quelqu'un à qui on puisse l'assimiler, c'est à un locataire, et le locataire, nous le savons, a droit à une indemnité séparée de celle du propriétaire. — Sans doute il sera difficile de déterminer raisonnablement le *quantum* du dédommagement : le jury aura à faire une appréciation délicate; mais il faut considérer que la question n'est guère que spéculative, et qu'actuellement, dans la pratique, on se trouvera bien rarement en présence d'un emphytéote !

### § 4. — Des créanciers antichrésistes

Le créancier antichrésiste est aussi au nombre des intéressés auxquels fait allusion le § 2 de l'article 21 de la loi de

(1) Voir DE LALLEAU, *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, tome I, n° 369.

1841, et il doit lui-même se faire connaître dans le délai qui leur est accordé; sans quoi, il n'existerait point comme antichrésiste aux yeux de l'administration, la loi ne l'énumérant pas parmi les divers ayant-droit que le propriétaire a l'obligation de dénoncer.

Par le contrat d'antichrèse, le créancier a acquis, non pas un droit de suite sur l'immeuble à lui donné en gage, mais simplement le droit d'en percevoir les fruits, à la charge de les imputer annuellement sur les intérêts, s'il lui en est dû, et ensuite sur le capital de sa créance. Il a, en outre, un droit de rétention, en vertu duquel il peut ne point se dessaisir de l'immeuble tant que ce qui lui est dû ne lui est pas payé.

Quelle sera sa situation en matière d'expropriation ? — Si l'immeuble donné en antichrèse n'avait pas été exproprié pour cause d'utilité publique, le propriétaire n'aurait pu le reprendre sans payer à l'antichrésiste tout ce qu'il lui devait ; il n'aurait pas pu davantage conférer à un tiers acquéreur le droit d'entrer en possession de l'immeuble sans que l'antichrésiste fût désintéressé.

Vis à-vis de l'administration expropriante, le créancier antichrésiste pourra bien encore exercer son droit de rétention, à l'effet d'obtenir le payement de sa créance ; mais il ne pourra pas comme en matière ordinaire, retenir la possession de l'immeuble jusqu'au paiement intégral. — En effet, il faut qu'à un moment donné l'expropriant puisse avoir l'immeuble libre de toutes charges et de tous droits réels ; ce résultat sera obtenu par le payement ou la consignation de l'indemnité ; et les intéressés ne pouvant exiger autre chose que la fixation de cette indemnité par le jury, l'antichrésiste ne pourra pas prétendre être complètement désintéressé par

l'administration, si le montant de l'indemnité est inférieur au montant de sa créance. Dans ce cas, il devra cependant abandonner l'immeuble, sauf recours pour le surplus contre le propriétaire. L'administration ne sera jamais tenue que jusqu'à concurrence de la valeur de l'immeuble fixée par le jury.

## CHAPITRE VI

### DES EFFETS DU JUGEMENT D'EXPROPRIATION RELATIVEMENT AUX ACTIONS RÉELLES

Lorsque des travaux d'utilité publique ont été prescrits, et que l'expropriation doit avoir lieu, il est impossible de laisser subsister aucun droit réel sur l'immeuble atteint, celui-ci devant nécessairement rester à l'administration qui l'a acquis. La même nécessité entraîne aussi l'extinction des actions réelles sur ce même immeuble. — Aussi l'article 18 de la loi de 1841 déclare-t-il « que les actions en résolution, en reven- » dication et toutes autres actions réelles ne pourront arrêter » l'expropriation ni en empêcher l'effet. »

Mais cet article ne dit point que les actions réelles seront mises à néant par l'expropriation ; elles subsisteront au contraire, et devront suivre leur cours devant les tribunaux ordinaires. La décision rendue en cette circonstance, si elle déclare bien fondée la prétention de celui qui exerce l'action réelle, aura pour effet de déplacer le droit à l'indemnité, et de la faire attribuer à celui qui aura triomphé dans son action. « Le droit des réclamants, ajoute en effet la loi, sera transporté « sur le prix, et l'immeuble demeurera affranchi de toute ac- « tion. »

### § 1. — Des actions en revendication

Bien que dans la pratique le jugement d'expropriation soit rendu le plus ordinairement contre le véritable propriétaire, il arrive parfois qu'une personne apparaît pour tous comme ayant cette qualité, sans l'avoir en réalité ; de sorte que l'administration est exposée à poursuivre l'expropriation contre une personne qui, bien que portée à la matrice du rôle comme propriétaire, ne l'est nullement.

Le propriétaire véritable ne pourrait cependant pas se prévaloir de ce fait, que la procédure de l'expropriation n'a pas été dirigée contre lui pour la faire tomber. Il ne pourrait pas apporter des entraves à sa marche, en intentant une action en revendication au cours des diverses opérations ; de même que si, ayant revendiqué la propriété de son immeuble seulement après leur achèvement, il triomphait dans son instance, il n'en subirait pas moins les conséquences de cette expropriation, pouvant seulement réclamer l'indemnité que le jury a allouée.

C'est du reste absolument légitime. Si l'administration l'avait connu pour le vrai propriétaire, c'est contre lui que l'expropriation aurait été poursuivie ; mais elle n'en aurait pas moins eu lieu. Le résultat eût donc été le même ; car, en somme, ce qu'il faut c'est que l'expropriant obtienne la propriété et la conserve indépendamment de tous les droits, et il lui importe peu que l'immeuble appartienne à tel ou tel propriétaire.

Il est donc au fond indifférent que celui à qui l'on s'adresse soit le propriétaire ou non. Celui-ci subira fatalement la perte du terrain qui doit être atteint par les travaux. — Si toutlefois le

véritable propriétaire faisait reconnaître son droit contre le possesseur et l'évinçait, s'il faisait rétablir son nom sur le rôle de la contribution avant que les formalités du titre 2 de la loi de 1841 ne fussent accomplies, il est certain que désormais la procédure de l'expropriation se suivrait contre lui; c'est contre lui que le jugement d'expropriation serait prononcé s'il n'acceptait pas la cession amiable du terrain; c'est à lui que les offres seraient faites, conformément aux prescriptions de la loi.

Si son droit de propriété n'était reconnu qu'après le jugement d'expropriation ou fort peu de temps auparavant, lorsque déjà toutes les formalités du titre II de la loi de 1841 auraient été accomplies, et que la procédure aurait été suivie contre le possesseur inscrit comme propriétaire à la matrice des rôles, le véritable propriétaire, pour avoir droit à recevoir de l'expropriant la notification des offres, devrait intervenir et se faire connaître dans le délai de huitaine que l'article 21 § 2, accorde à tous intéressés pour faire valoir leurs droits.

Son droit de propriété est-il établi avant l'expiration des délais et l'accomplissement des formalités après lesquelles il est procédé au règlement de l'indemnité? — Ce réglement se fera avec lui et non pas avec le tiers inscrit par erreur sur la matrice cadastrale, lequel, en réalité, n'a pas de droits à cette indemnité (1).

Mais, si au moment où l'indemnité doit être réglée, le droit de celui qui se présente comme véritable propriétaire et qui, bien entendu, s'est fait connaître à l'administration dans le dé-

(1) Cassation ch. civ. 13 déc. 1865.

lai de huitaine, n'était pas encore prouvé, s'il était l'objet d'une contestation, comment faudrait-il procéder ?

Le jury ne devrait point pour cela surseoir au règlement de l'indemnité : il la fixerait provisoirement, et la somme fixée serait consignée, pour être, lorsque le débat serait vidé, attribuée à celui qui aurait été reconnu véritable propriétaire.

Dans le cas où le véritable propriétaire ne se serait pas présenté dans le délai de huitaine, d'après les termes de l'article 21 § 2 de la loi il n'aurait plus aucun droit vis-à-vis de l'administration, car il n'y a pour elle de propriétaire que celui qui est inscrit à la matrice des rôles, et c'est à lui seulement que les offres ont dû être notifiées.

Cependant, s'il faisait reconnaître son droit avant que l'indemnité ne fût acquittée, il pourrait toujours faire opposition au payement; mais s'il ne le faisait reconnaître que quand l'indemnité aurait été tout à la fois réglée et payée, il n'aurait plus de recours que contre le tiers qui l'a reçue et qui était considéré par l'administration comme propriétaire.

Il faut remarquer que les personnes ayant des droits réels quelconques sur l'immeuble exproprié pourraient avoir à revendiquer leur droit réel, tout aussi bien que s'il s'agissait de la propriété pleine et entière.

Ainsi, un véritable usufruitier pourrait avoir à revendiquer son droit d'usufruit contre un usufruitier apparent. S'il ne se présentait qu'après le règlement de l'indemnité, le résultat de son action serait de le substituer à celui-ci, comme devant jouir du prix ; et il est clair que si ce prix avait déjà été payé à l'usufruitier apparent pour que celui-ci en jouît conformément aux principes du quasi-usufruit, le véritable usufruitier pourrait se le faire rendre.

Mais il n'aurait aucun recours contre l'administration. Si au contraire le prix n'avait pas encore été servi, ce serait entre ses mains que l'indemnité devrait être versée.

A cet effet, le véritable usufruitier dont le droit aurait été reconnu devrait faire opposition au paiement du prix.

## § 2. — Des actions en résolution

Le Code civil confère au vendeur d'immeubles une double garantie du paiement du prix qui lui est dû : un privilège et une action en résolution. — Tandis que le privilège lui garantit le paiement par préférence à tous créanciers, même hypothécaires antérieurs, l'action en résolution a pour objet de faire en droit commun rentrer dans son patrimoine l'immeuble franc et quitte de toutes charges du chef de l'acheteur, au cas où celui-ci ne lui en payerait pas le prix; et comme, d'après les principes, celui qui n'a sur une chose qu'un droit résoluble ne peut transmettre sur cette chose qu'un droit soumis à résolution, elle ferait sortir également l'immeuble des mains des sous-acquéreurs.

Mais, cet effet ne saurait se produire contre l'administration expropriante. — Si, en effet, l'immeuble vendu sous cette condition résolutoire tacite que le prix sera payé, est exproprié entre les mains de l'acquéreur avant le payement du prix, on peut bien concevoir que le vendeur exerce encore son action en résolution ou son privilège; mais, comme par le fait de l'expropriation, son droit est transporté sur le prix, il ne pourra jamais obtenir que ce prix, qui fait, en somme, l'objet

d'une subrogation réelle à l'immeuble. — Encore faut-il que pour exercer l'un ou l'autre de ces droits il se soit conformé aux prescriptions des articles 17 ou 21 de la loi de 1841. Il est facile de comprendre que l'exercice du privilège n'aurait pas pour le vendeur absolument le même effet que celui de l'action en résolution : cette dernière, si le vendeur triomphe, aura pour résultat rétroactif de le faire considérer comme n'ayant pas cessé d'être propriétaire de l'immeuble jusqu'au moment de l'expropriation ; il aura donc droit à prendre toute l'indemnité, tandis que s'il exerce seulement son privilège, il pourra se trouver primé par des créanciers nantis du chef de son acheteur d'un privilège général sur l'immeuble vendu (art. 2102 et 2105 du Code civil).

A quelles conditions le vendeur pourra-t-il réclamer cette indemnité ? S'il n'était qu'un des simples intéressés dont parle le deuxième § de l'article 21, il serait déchu de tout droit à l'indemnité, faute de s'être présenté dans le délai de huitaine à compter de la publication de l'article 15. Mais le vendeur est un créancier dont le droit a des objets multiples. Outre le droit de rétention, qu'il pourrait exercer même contre l'administration s'il n'avait pas livré à son acheteur et si l'expropriation s'était poursuivie contre celui-ci comme porté à la matrice du rôle, il a un privilège, il a une action en résolution.

La multiplicité de ses droits doit nécessairement lui faire une condition particulière présentant une certaine variété. — Si, par exemple, il veut exercer son droit de résolution, il devra se faire connaître dans la huitaine qui suit la publication prescrite par l'art. 15. L'exercice de ce droit ne lui permettra certainement pas

de reprendre l'immeuble contre l'administration ; mais son action, si elle réussit, lui assurera l'avantage d'exiger la fixation du prix par le jury, dans le cas où l'acheteur aurait accepté une indemnité à l'amiable, et de toucher la totalité de l'indemnité, sans préférence aucune pour ces privilèges généraux dont parle l'article 2101 du Code civil, et que l'article 2105 fait passer avant les privilèges spéciaux sur les immeubles ; et, de cette indemnité, fut-elle même supérieure au prix de la vente qu'il avait d'abord faite, rien n'appartiendra à l'acheteur ni à ses créanciers ; tout lui restera.

Le vendeur veut-il user de son privilège ? — Il peut se dispenser de se révéler dans la huitaine, mais il ne doit pas négliger d'inscrire son privilège dans la quinzaine de la transcription du jugement d'expropriation ou de la cession amiable. Il n'y aura pour lui aucun danger à se contenter de son privilège, lorsque, ayant bien vendu, à un prix par exemple supérieur à celui que le jury détermine, il se trouvera en présence d'un acheteur parfaitement solvable, ou aura déjà touché une grande partie du prix, étant d'ailleurs suffisamment garanti pour le reste parce que, lors même que des privilèges généraux le primeraient, il resterait encore plus de deniers qu'il ne lui en est dû. Dans ce cas il n'aurait aucun intérêt à faire considérer la vente comme n'ayant jamais eu lieu.

Le vendeur a-t-il omis de remplir les formalités qui pourraient lui assurer, au regard de l'administration, soit l'exercice de son action en résolution, soit l'exercice de son privilège : il ne sera plus pour elle qu'un créancier ordinaire de l'acheteur.

S'il avait négligé d'intervenir dans la huitaine, l'indemnité serait fort valablement remise aux mains de l'acheteur ; elle se

confondrait dans son patrimoine général, et quoique pendant tout le délai convenu pour le rachat le vendeur puisse déclarer qu'il entend jouir de son droit de résolution, il pourrait souvent ne retirer aucun avantage de l'exercice de ce droit, s'il se trouve en présence d'une personne devenue insolvable.

### § 3. — Des actions en nullité ou en rescision

Il est possible que des tiers aient le droit d'agir en nullité de l'acte en vertu duquel la personne expropriée s'est trouvée investie de la propriété de l'immeuble. Ces actions en nullité pourront être fondées sur le dol, la violence, l'erreur sur la substance et parfois sur la personne, la lésion dans certains cas, la minorité, l'interdiction, etc.

Malgré l'expropriation, elles subsisteront, mais n'auront jamais pour effet que de déplacer le droit à l'indemnité; elles suivront leur cours devant les tribunaux ordinaires, pour qu'il soit prononcé sur la demande en nullité et pour que l'on puisse savoir à qui l'indemnité reviendra.

Pour conserver ses droits vis-à vis de l'administration, celui qui a le droit d'agir en nullité ou en rescision doit se faire connaître dans le délai de huitaine indiqué ci-dessus.

Si la rescision est déjà prononcée au moment ou l'expropriation se produit, bien que l'administration ait valablement poursuivi l'expropriation contre celui qui était inscrit comme propriétaire à la matrice des rôles, le règlement de l'indemnité devra avoir lieu entre elle et l'aliénateur qui a triomphé, pourvu, bien entendu, qu'il se soit révélé dans la huitaine. Celui

contre lequel la rescision a été prononcée ne pouvant plus être considéré comme propriétaire, ne peut plus, à ce titre, prétendre à une indemnité.

Si l'action en nullité est pendante au moment où l'expropriation se produit, nous pensons que le demandeur en nullité devrait faire à l'expropriant, dans le même délai de huitaine, notification de l'ouverture de l'instance ; que sur cette notification, bien que le propriétaire, ou du moins celui qui est porté comme tel au rôle de la contribution foncière, accepte ses offres, l'expropriant devrait subir la fixation par le jury de l'indemnité que réclame celui qui agit en nullité, sauf à n'être tenu que de l'indemnité fixée à l'amiable envers le défendeur qui triompherait ; du reste, tant que le jugement de rescision ne serait point prononcé, l'administration n'aurait qu'à consigner la somme la plus forte.

Enfin, si la personne à qui compéte l'action en nullité ou en rescision ne se présentait qu'après le délai voulu, l'expropriantserait hors de toute atteinte dès qu'il aurait payé le prix à celui qui est inscrit sur la matrice du rôle.

Lorsque l'administration s'est valablement libérée, celui qui a obtenu le jugement de rescision pourrait encore intervenir par voie de recours contre le tiers qui a reçu l'indemnité et qui l'a reçue indûment, étant, par l'effet rétroactif du jugement de rescision, considéré comme n'ayant jamais été propriétaire de l'immeuble exproprié. Mais celui qui exerce le recours peut se trouver en présence d'un insolvable, et, n'ayant plus le droit de requérir la fixation du prix par le jury, il sera alors forcé de se contenter d'un prix que le tiers soumis à l'action en nullité aura peut-être accepté facilement, précisément parce qu'il comprenait la fausseté de sa position.

## CHAPITRE VII

### DES EFFETS DU JUGEMENT D'EXPROPRIATION RELATIVEMENT A LA PURGE DES PRIVILÈGES ET HYPOTHÈQUES

Les créanciers privilégiés et hypothécaires ont un droit réel sur les biens de leur débiteur affectés à la sûreté de leur créance, droit qui subsiste, même après l'aliénation de ces biens et que l'expropriation ne peut pas anéantir. Seulement, toujours en vertu du principe absolu que l'immeuble exproprié doit nécessairement arriver à l'expropriant libre de toutes les charges dont il pourrait être grevé, la situation qui est faite à ces créanciers, en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, et le mode de conservation de leurs intérêts diffèrent du droit commun.

Selon le droit commun, en effet, l'hypothèque est une garantie qui confère au créancier qui l'obtient un triple droit : un droit de préférence, un droit de suite et un droit de surenchère. Si l'acquéreur d'un immeuble ne veut pas se voir exposé aux poursuites des créanciers auxquels des hypothèques ont été consenties sur cet immeuble, il doit remplir toutes les formalités de la purge pour l'affranchir des charges qui peuvent peser sur lui.

Ainsi, pour résumer ces formalités, il est obligé d'offrir aux créanciers une somme équivalente à son prix d'acquisition; et si ceux-ci jugent cette somme inférieure à la valeur réelle de l'immeuble, ils ont la faculté de requérir sa mise aux enchères

et son adjudication publique, adjudication qui peut avoir pour effet de faire sortir l'immeuble du patrimoine de l'acquéreur.

Mais on conçoit aisément qu'il ne saurait en être de même en matière d'expropriation. Du moment où un immeuble a été exproprié, parce que l'utilité publique, légalement constatée, réclamait cette mesure, il faut, forcément, qu'il reste entre les mains de l'expropriant et qu'il n'en puisse sortir par le moyen d'aucune surenchère suivie d'adjudication publique.

Si maintenant on considère que d'une façon générale l'unique effet produit directement par la purge est de convertir le droit de suite sur l'immeuble en un droit qui ne porte plus que sur son prix, il en résulte qu'elle devient sans objet toutes les fois que cet effet se trouve attaché de plein droit à la nature même de l'aliénation ou au mode d'acquisition. Or, c'est précisément ce qui a lieu dans le cas du jugement d'expropriation. — Ce jugement opère la purge virtuelle des hypothèques et privilèges dont l'immeuble se trouve grevé, car en définitive, les créanciers perdent par son fait le droit de surenchérir, et ils voient leur droit de suite transporté sur l'indemnité représentative de l'immeuble, conservant seulement la faculté d'exiger que la fixation de cette indemnité soit faite par le jury et d'être appelés à cette fixation, aux termes de l'article 17 de la loi de 1841. Et cela a lieu, remarquons-le, sans qu'on ait à distinguer entre les hypothèques procédant du chef du propriétaire contre lequel l'expropriation a été prononcée, et celles procédant des précédents propriétaires.

Ainsi, la purge se trouve en réalité résulter de plein droit du jugement d'expropriation ; et la transcription de ce jugement, prescrite par l'article 16 de la loi, dont nous avons déjà parlé, n'est pas nécessaire pour l'opérer, n'est pas une de ses condi-

tions indispensables. Elle a seulement pour objet de mettre les créanciers privilégiés ou hypothécaires en demeure de s'inscrire dans le délai de quinzaine, s'ils avaient négligé de le faire auparavant,à l'effet de conserver leur droit de préférence sur le montant de l'indemnité.

En conséquence, d'après la loi de 1841, pendant les quinze jours qui suivent la transcription du jugement d'expropriation, tous les créanciers qui ont des titres constitutifs de privilèges ou d'hypothèques peuvent prendre une inscription utile pour la conservation de leurs droits; et, malgré la controverse très-vive qui divise les auteurs à ce sujet, nous pensons que ce délai de quinzaine est encore accordé aux créanciers privilégiés et hypothécaires, malgré la loi du 23 mars 1855. — Celle-ci, en effet, abrogeant l'article 834 du Code de procédure civile pose le principe général que les créanciers ayant des privilèges ou des hypothèques aux termes des articles 2123, 2127 et 2128 du Code civil, c'est-à-dire des hypothèques judiciaires ou conventionnelles, ne pourront plus à partir de la transcription prendre utilement inscription sur le précédent propriétaire. Néanmoins, nous sommes d'avis qu'en cette matière la loi de 1855 n'a pu déroger à celle de 1841, pas plus qu'elle ne l'a fait au point de vue de la translation de propriété, qui est parfaite à l'égard de tous, ainsi que nous l'avons déjà dit, en vertu du seul jugement d'expropriation et indépendamment de sa transcription. — Nous répétons que l'expropriation est réglée par une loi spéciale qui dispose directement, et ne peut être considérée comme modifiée par la loi sur la transcription, du moment ou celle-ci est muette sur les questions d'expropriation. Du reste, s'il est vrai que la loi de 1855 ait abrogé l'article 834 du Code de procédure, il n'en

résulte point qu'elle ait abrogé par cela même l'article 17 de la loi de 1841. Cet article ne se réfère, en effet, nullement au premier; et, bien que les rédacteurs de la loi de 1841 se soient probablement inspirés du délai du Code de procédure, cependant, il n'en est pas moins vrai qu'ils ont organisé dans la loi de 1841 une procédure toute spéciale qui se suffit à elle-même, et dont les dispositions sont si importantes qu'il est impossible d'en supposer l'abrogation tacite (1).

A propos des hypothèques légales des femmes et des mineurs, nous pouvons également dire que la loi de 1855 n'a pas dû enlever à ceux-ci le droit de préférence que leur confère l'art. 17 de la loi de 1841 dans son § 2 sur le montant de l'indemnité, cette dernière loi régissant seule les matières de l'expropriation.

Mais une autre question se présente : certains créanciers privilégiés, le vendeur et le copartageant, certains créanciers hypothécaires, comme précisément les femmes mariées, les mineurs et les interdits reçoivent de la loi de 1855 un délai de faveur pour s'inscrire et conserver ainsi leur droit de primer tous créanciers dont l'hypothèque a été inscrite postérieurement à la naissance de la dette que garantit l'hypothèque légale ou le privilège.

Ce délai doit-il leur être accordé en cas d'expropriation? Nous ne le pensons pas, car pour nous, leurs droits sont toujours déterminés uniquement par la loi de 1841 ; en conséquence, ils ne pourraient selon nous, se faire inscrire au delà du délai de quinzaine à compter de la transcription, délai qui est accordé à tous créanciers sans distinction, par cette loi qui, à notre avis, est, nous le répétons, seule applicable toutes les fois qu'il s'agit d'expropriation.

(1) Voir la dissertation de M. Cabantous, que nous avons déjà citée, dans la *Revue critique* (Année 1855. Tome VII.)

Mais en sens inverse, quand même l'année accordée à la femme, au mineur ou à l'interdit pour s'inscrire et conserver à son hypothèque le rang que lui accorde l'article 2135 du Code civil, quand même les 45 jours accordés au vendeur ou au copartageant pour s'inscrire comme créancier privilégié, seraient écoulés avant l'expiration du délai de quinzaine octroyé par la loi de 1841, nous leur accorderions encore tout ce délai de quinzaine pour s'inscrire comme privilégiés ou hypothécaires légaux.

A l'expiration de ce délai de quinzaine, si la femme, le mineur ou l'interdit ne se sont point inscrits, ils ne sont pas absolument déchus de tout droit à l'indemnité : ils peuvent encore venir par préférence sur cette indemnité tant qu'elle n'est pas payée ou que l'ordre n'est pas réglé définitivement entre les créanciers.

Ainsi, d'après notre système, la position de ses créanciers à hypothèque légale est donc tantôt plus favorable, tantôt moins favorable qu'elle ne le serait d'après le droit commun. Elle se trouverait plus favorable dans le cas où l'année de grâce accordée par la loi de 1855 serait expirée avant l'achèvement du délai de quinzaine de notre art. 17 : dans ce cas, en effet, le délai du droit commun serait pour eux prolongé. Elle serait moins favorable ble au contraire, dans le cas où l'année de faveur court encore au moment où expire le délai de quinzaine.— Il est vrai que les créanciers à hypothèque légale dont nous parlons conservent, même après ce délai, leur droit de préférence, mais s'ils laissent sans opposition payer le prix aux autres créanciers, ou si l'ordre est définitivement réglé entre ceux-ci, la veuve, le majeur, ou le ci-devant interdit n'ont plus aucun droit.

Quinze jours après la transcription, le droit du créancier, ins-

crit au plus tard dans ce délai, étant irrévocablement fixé, selon l'ordre de son inscription, par rapport à celles des autres créanciers, le renouvellement de cette inscription serait inutile, quand même elle devrait être périmée avant le règlement de l'indemnité. Le créancier n'en conserverait pas moins son droit tel qu'il l'a eu à l'expiration du délai de quinzaine.

Il en serait différemment si l'inscription devait se trouver périmée dans le temps qui s'écoulerait entre le jugement d'expropriation et l'expiration de ce délai de quinzaine depuis la transcription. Le créancier aurait dans ce cas grand intérêt à renouveler son inscription.

Ainsi, pour nous résumer, tous les créanciers privilégiés ou hypothécaires ont encore pour s'inscrire, nonobstant la loi de 1855, le délai de quinzaine à compter de la transcription de l'acte qui a transféré la propriété à l'administration. Mais remarquons que cet acte pourrait être un acte de cession amiable aussi bien qu'un jugement d'expropriation.

Il peut arriver, néanmoins, que l'administration ne transcrive pas et paie, par exemple à l'exproprié lui-même, la somme à laquelle il a droit, courant ainsi le risque de voir apparaître des créanciers hypothécaires, auxquels alors un nouveau payement devrait être fait. — Dans certains cas, en effet, il serait moins onéreux pour elle d'être exposée à payer deux fois que de remplir les formalités de la transcription. Aussi en est-elle dispensée lorsque les acquisitions sont faites à un prix peu élevé, lequel est fixé, par l'article 19 de la loi de 1841, à 500 francs. — Alors, quand l'administration n'aura point transcrit, si des créanciers hypothécaires se présentent, elle devra les payer, bien qu'elle ait déjà précédemment payé le propriétaire, sauf son droit de répétition contre celui-ci qui n'aurait

pas employé à satisfaire ses créanciers le prix précédemment touché par lui.

Aux termes de l'article 2168 du Code civil, le tiers détenteur qui n'a pas rempli les formalités de la purge est tenu de payer tous les intérêts et capitaux exigibles, à quelque somme qu'ils puissent monter, ou de délaisser l'immeuble hypothéqué sans aucune réserve. — Or, pour l'administration qui exproprie, il ne saurait être question de délaissement, car elle doit nécessairement rester en possession de l'immeuble exproprié. — Mais l'autre alternative lui est-elle applicable, et doit-on dire, par exemple, que si elle a acquis pour 500 francs ou moins une parcelle d'immeuble hypothéqué à une dette de 20,000 francs, elle sera obligée, pour n'avoir pas fait transcrire son titre d'acquisition, de payer intégralement le créancier? — Une pareille solution ne nous paraît pas admissible. L'administration, en effet, ne peut évidemment pas être dans une situation moins bonne que ne serait un acquéreur ordinaire; or, un acquéreur ordinaire qui n'accomplit pas les formalités de la purge n'est pas forcé de payer toute la dette hypothécaire s'il délaisse le fonds ; et l'avantage que le délaissement du fonds procure au créancier, en dehors du prix d'achat de l'immeuble, se borne à lui permettre d'obtenir peut-être un prix un peu plus élevé de ce bien dont la vente se fera aux enchères.

Mais l'administration ne doit pas, ne peut pas délaisser ; cependant cela ne veut pas dire qu'elle doive fatalement payer tout le montant de la dette hypothécaire. Seulement on peut dire que le créancier hypothécaire aura le droit d'être traité comme si elle délaissait, et par conséquent d'obtenir un autre prix que celui qui avait été d'abord fixé pour le propriétaire ; il arrivera à ce résultat en protestant contre cette fixation et en demandant

qu'elle soit faite pour lui par le jury. C'est tout ce qu'il saurait valablement réclamer.

Malgré la généralité de l'expression du deuxième paragraphe de l'art. 21, *les autres intéressés,* il est évident pour nous qu'on ne doit pas comprendre les créanciers privilégiés ou hypothécaires parmi les intéressés que la loi déclare déchus de tous droits à l'indemnité (ce qui ne doit s'entendre qu'au regard de l'administration) s'ils ne se sont pas fait connaître dans le délai de huitaine, à compter de la publication prescrite par l'art. 15.

En effet, de deux choses l'une : ou les créanciers ont pris, ou ils n'ont pas pris d'inscription dans le délai qui leur est accordé à cet effet. S'ils n'ont pas pris d'inscription, ils n'ont aucun droit sur l'indemnité vis-à-vis de l'administration. Si, au contraire, ils ont pris inscription, l'administration les connaîtra forcément, puisque, au nombre des mentions que l'inscription doit contenir, se trouvent celles du nom, prénom et domicile du créancier, comme le prescrivent les articles 2148 et 2150 du Code civil. — Or, lors même que le créancier interviendrait dans la huitaine, s'il n'est pas inscrit, son intervention ne lui donne absolument aucun droit; et s'il est inscrit, quand même il n'interviendrait pas, son inscription sauvegarde ses intérêts, et l'administration ne peut méconnaître son droit.

D'autre part, il faut remarquer qu'aux termes de l'art. 16, la transcription de l'acte translatif de propriété n'a lieu qu'après l'accomplissement des formalités de publicité prescrites par l'art. 15. Cette transcription peut avoir lieu quelques heures après la publication, si l'on veut, mais enfin elle n'a lieu qu'après la publication. Or, nous avons vu que les inté-

ressés compris dans le deuxième paragraphe de l'art. 21 sont déchus de tous droits vis-à-vis de l'administration s'ils ne les ont pas fait valoir dans la huitaine de la publication. Les créanciers hypothécaires ont, au contraire, pour s'inscrire et conserver leur droit, quinze jours qui commencent à courir au plus tôt à compter de la publication. Eh bien ! s'ils ont quinze jours pour s'assurer de la conservation de leur droit, ils ne sont pas évidemment au nombre de ceux qui sont déchus si, dans la première huitaine même de ces quinze jours, ils ne se sont pas fait connaître à l'administration.

En somme, il faut dire que l'inscription dans la quinzaine conserve les droits du créancier privilégié ou hypothécaire sur l'indemnité. Seulement, il doit se faire connaître à l'administration dans le délai de huitaine, à compter de la publication du jugement d'expropriation, non point pour conserver son droit, mais pour avoir le bénéfice d'une notification d'offres à lui faites particulièrement, en vertu de l'art. 29 de la loi de 1841. A défaut par lui de s'être fait connaître dans ce délai, il serait censé averti des offres faites par l'administration, et dans les quinze jours de la publication de ces offres, il serait tenu de déclarer ses prétentions. S'il négligeait de le faire, il n'aurait plus le droit de requérir la fixation par le jury, il aurait seulement son droit de préférence sur le prix non encore distribué entre les autres créanciers.

En effet, l'inscription, suffisante en droit commun pour rendre notoire à tous l'existence de créanciers hypothécaires, n'est pas suffisante aux yeux du législatateur de 1841 pour la utilement faire connaître à l'administration. Et l'on doit dire que les créanciers hypothécaires, quoique inscrits, ne sont réputés absolument connus de celle-ci, que s'ils se sont fait

connaître dans le délai de huitaine. Dans ce cas seulement, l'administration aura à notifier ses offres à chacun d'eux en particulier. Dans le cas contraire, elle n'aurait aucune notification à leur adresser : la publication prescrite par l'article 23 *in fine* les mettrait en demeure de déclarer dans la quinzaine suivante s'ils acceptent ou non les offres.

De ce système il résulte que les créanciers hypothécaires inscrits dans la quinzaine de la transcription du jugement, ou disposés à s'inscrire dans ce délai, comme c'est leur droit, pourront conserver le bénéfice de recevoir la notification des offres, en se faisant connaître dans la huitaine de la publication de l'acte translatif de propriété, sous la condition bien entendu, pour ceux qui alors ne seraient point encore inscrits, de prendre inscription dans le nombre de jours qu'il faut pour compléter la quinzaine à compter de la transcription. — Puis, dans la quinzaine qui suit les offres faites à qui de droit et la publication de ces offres, les hypothécaires comme les autres intéressés sont tenus de déclarer s'ils acceptent ou non, et, s'ils n'acceptent pas, d'indiquer le montant de leurs prétentions ; dans ce délai, conséquemment, il peuvent exiger la fixation d'une indemnité par le jury.

Mais si, ne s'étant point fait connaître dans le délai de huitaine, n'ayant point reçu de notification individuelle, ayant été mis en demeure uniquement par la publication des offres, ils n'ont pas déclaré leur acceptation ou leur refus dans la quinzaine qui leur était accordée à cet effet, pourront-ils néanmoins, après cette quinzaine expirée, requérir la fixation de l'indemnité par le jury ?

Nous ne le croyons pas et nous pensons plutôt que du moment où ils n'ont pas rempli les formalités que la loi exige, la

purge sera considérée comme entièrement opérée à leur égard ; en conséquence, ils ne devront plus avoir l'équivalent de leur droit de suite, droit qui, il faut bien le remarquer, ne se résume jamais en matière d'expropriation que dans la faculté d'exiger la fixation de l'indemnité par le jury, aux termes du dernier paragraphe de l'article 17 *in fine* de la loi organique de 1841.

Seulement, si le droit de suite est perdu à tous égards pour les créanciers qui se trouvent dans ces conditions, leur droit de préférence, conséquence naturelle de leur créance, ne cesse pas pour cela de subsister. Il en résulte que tant que le montant de l'indemnité n'aura pas été payé ou que l'ordre n'aura pas été définitivement réglé entre les créanciers qui se seront présentés dans la quinzaine prescrite par l'article 24, ils pourront arriver à leur rang sur le montant de l'indemnité acceptée amiablement par le propriétaire exproprié ou fixée par le jury à la demande des autres créanciers. — C'est ainsi qu'en vertu des termes formels de l'article 17 en son deuxième alinéa, les femmes, les mineurs et les interdits, dont les hypothèques légales, parfaitement dispensées d'inscription relativement au droit de préférence, disparaissent au regard de l'administration, c'est-à-dire quant à la faculté d'exiger la fixation du *quantum* de l'indemnité par le jury, lorsqu'elles n'ont pas été inscrites dans la quinzaine de la transcription du jugement d'expropriation ou du traité amiable intervenu, n'en conservent pas moins, comme nous l'avons déjà dit, le droit d'être payés sur le montant de cette indemnité, tant que le propriétaire ou ses créanciers en ordre utile ne l'ont pas encore touchée.

En résumé, ne pouvant approfondir les diverses difficultés de détails auxquelles, dans différentes hypothèses, pourrait donner

naissance l'exercice de l'expropriation sur un immeuble grevé de privilèges ou d'hypothèques, nous devons constater que les droits de suite, de préférence et de surenchère inhérents à ces créances d'un caractère particulier, ou disparaissent ou subissent des modifications spéciales, dérogeant considérablement aux principes du droit commun. Les garanties établies, tant par le mode de règlement de l'indemnité, que par la nature de la juridiction qui fixe cette indemnité, remplacent les sûretés ordinaires qui protègent ces catégories de créanciers. — Seulement ceux-ci sont, par contre, astreints à des obligations spéciales et s'ils ne se conforment pas aux diverses prescriptions de la loi, s'ils négligent de se faire inscrire dans le délai de quinzaine, prescrit par l'article 17, l'administration ne pouvant indéfiniment attendre qu'il leur plaise de se dénoncer, ne pouvant indéfiniment rester en suspens, leurs privilèges et leurs hypothèques doivent être considérés comme non avenus à son égard. Ils se trouvent dans ces conditions complètement déchus de ce qui pour eux, dans leurs rapports avec elle, peut être considéré comme la représentation de leurs divers droits; et dès lors, l'administration expropriante, ne craignant plus aucun recours de leur part, peut se considérer comme investie de la pleine et entière propriété de l'immeuble que des considérations d'utilité publique lui commandent d'occuper, n'ayant qu'à opposer une fin de non-recevoir absolue aux prétentions qu'ils pourraient émettre.

## CHAPITRE VIII

### DES EFFETS ATTRIBUTIFS DE COMPÉTENCE DU JUGEMENT D'EXPROPRIATION

C'est de la translation de propriété, résultat général et immédiat du jugement d'expropriation, que découlent les divers effets relatifs à l'exproprié et aux tiers, que nous avons examinés. Nous avons dû rapidement passer sur eux, nous contentant, en quelque sorte, d'indiquer des principes, car ils sont trop nombreux pour qu'il nous fût permis de les étudier en détail. — Mais si tous se rattachent, comme nous le disons, à la mutation de propriété opérée par le jugement, s'ils n'en sont tous que les dérivés pour ainsi dire, cet effet général dont ils découlent et dans lequel on peut les résumer, n'est cependant pas le seul que produise le jugement d'expropriation.

En dehors de la translation de propriété de l'exproprié à l'expropriant, ce jugement a, en effet, pour conséquence directe, d'attribuer au jury, à défaut d'entente à l'amiable entre les parties, la connaissance de toute demande d'indemnité pour les dommages résultant de l'exécution des travaux publics qui sont la conséquence nécessaire de l'expropriation.

C'est là une dérogation importante aux règles générales. Malgré les divergences d'opinions qui ont existé longtemps, il est en effet aujourd'hui reconnu par l'accord unanime des juridictions administrative et judiciaire, que tous les dom-

mages causés aux propriétés privées à l'occasion des travaux publics sont exclusivement de la compétence des conseils de préfecture. L'article 4 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII est à cet égard encore en vigueur, et il n'a été modifié que relativement aux terrains *pris*, par les lois subséquentes, qui sont venues précisément réglementer l'expropriation. Ainsi, dans l'état actuel de la législation, et d'après la jurisprudence tant de la Cour de Cassation que du Conseil d'Etat, toutes les fois où il n'y a pas expropriation, dans le sens strict du mot, c'est-à-dire perte complète de la propriété, totale ou partielle, les occupations, les détériorations, les dépréciations, en un mot les dommages quelconques causés aux propriétés privées par l'exécution des travaux publics, sont de la compétence des tribunaux administratifs, quelle que soit d'ailleurs la nature, l'importance et la durée de ces dommages, et sans qu'on ait à distinguer s'ils sont permanents ou simplement temporaires. — Il n'y a d'exception, comme nous le disons, que pour les dommages résultant des travaux publics qui sont la conséquence nécessaire de l'expropriation ; ceux-ci sont de la compétence du jury (1).

Cette exception est parfaitement justifiée, et l'on peut aisément comprendre les motifs qui ont fait admettre la règle que dès qu'un dommage serait la suite d'une expropriation, l'indemnité devrait être réclamée devant le jury. — Il y a, en effet, une connexité évidente entre ces réclamations et celle de l'indemnité due pour la dépossession même de l'immeuble ; elles prennent toutes naissance dans le même fait, et il serait presqu'impossible de les apprécier séparément. Nous ne devons

(1) Voir de Lalleau. — *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, tom. I, chap. IV.

voir là, du reste, avec M. de Lalleau, qu'une application d'un principe constant de notre législation, emprunté par elle au droit romain et formulé par l'article 171 de notre Code de procédure civile, à savoir : que l'on ne doit point, autant que possible, saisir deux juridictions différentes de demandes relatives au même fait (1). — Et, du reste, il pourrait y avoir de graves inconvénients à assimiler les dommages dont nous parlons aux dommages ordinaires, et par suite à laisser les conseils de préfecture en connaître. Supposons un propriétaire qui a obtenu du jury d'expropriation une indemnité représentative seulement de la valeur du terrain dont on l'a dépouillé, mais qui est en outre dans le cas de demander une autre indemnité pour un dommage qui serait la suite de l'expropriation. S'il était obligé de s'adresser aux tribunaux administratifs, ceux-ci, susceptibles de subir l'influence de l'administration expropriante, estimant que le réclamant a déjà reçu pour son immeuble une somme, à leur avis, bien supérieure à sa valeur, et voulant établir une compensation, pourraient ne lui accorder qu'une indemnité dérisoire, ou même absolument rien, à l'occasion du dommage dont il se plaint, défaisant ainsi en quelque sorte indirectement ce qui a été fait par le jury. Il est donc plus équitable, en même temps que plus rationnel, de laisser à celui-ci le soin d'apprécier le dommage, conséquence directe de l'expropriation ; mieux que personne il a, après les débats soutenus devant lui, les éléments pour faire une juste appréciation ; et il offre, en outre, des garanties d'impartialité que peut-être les particuliers ne rencontreraient pas dans le conseil de préfecture.

(1) Voir DE LALLEAU. — *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, tom. I, chap. IV.

Ainsi le propriétaire exproprié peut faire fixer par le jury non seulement la valeur de la chose qu'on lui enlève, mais encore les indemnités auxquelles il aurait droit pour les simples préjudices qui seraient les conséquences nécessaires de l'expropriation : et, c'est avec sagesse que le législateur, considérant que ces indemnités ont un caractère indiscutable de connexité, comme nous venons de le dire, a décidé qu'elles doivent être réglées par le même juge (1).

Ce que l'on doitdonc considérer, ce n'est pas la *nature,* c'est uniquement l'*origine* des dommages, pour décider quelle sera l'autorité compétente pour en connaître. Aussi, par l'effet du principe constitutif de la compétence du jury, les indemnités principales ou accessoires ne sauraient être appréciées par lui qu'autant qu'elles sont la suite directe d'une expropriation. C'est là une condition *sine qua non* ; et si, lorsque différentes indemnités sont réclamées pour un même immeuble,les unes se trouvent dues à l'occasion de l'expropriation, les autres comme conséquences d'un autre fait, ces dernières ne peuvent pas être déterminées par les jurés; elles sont seulement susceptibles d'être réglées séparément par l'autorité compétente. C'est de ces principes que s'inspirent les considérants d'une Ordonnance rendue au contentieux, à la date du 25 mai 1832 dans laquelle le Conseil d'Etat pose clairement la règle de la distinction à établir, en déclarant : « qu'il n'appartient qu'à l'administra-» tion d'apprécier les effets et les conséquences d'un travail » d'utilité publique exécuté d'après ses ordres, et de déter-» miner les indemnités relatives au dommage qui ne résulte

(1) Voir Foucart, *Eléments de droit public et administratif*, Tom. II, n° 701.

» pas de l'expropriation ; que dès lors, il y a lieu de distin-
» ger entre les faits *qui sont connexes à l'expropriation*, et
» ceux qui en sont indépendants. »

C'est encore au jury d'expropriation, à l'exclusion du conseil de préfecture, qu'il appartient de fixer l'indemnité due non seulement aux propriétaires, mais à tous les autres intéressés à l'occasion des dommages accessoires résultant et de l'expropriation, et mêmedes travaux en vue desquels cette expropriation a eu lieu. Lui seul doit apprécier le préjudice qu'ils peuvent causer, quand l'état de l'instruction permet cette appréciation, et quand les résultats de ces travaux sont certains au moment où l'indemnité se fixe (1).

Ces règles sont admises sans discussion et ont reçu la consécration de la jurisprudence constante de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat. Nous nous contenterons de mentionner un arrêt de la chambre civile de la Cour de Cassation, en date du 8 juillet 1862, rejetant un pourvoi formé par la ville de Bordeaux, contre une décision du jury. Cet arrêt déclare « qu'il
» appartient au jury d'apprécier l'influence des travaux sur la
» propriété, même avant qu'elle se soit réalisée par des faits
» accomplis, pourvu que la dépréciation apparaisse comme le
» résultat direct et certain des travaux en vue desquels l'ex-
» propriation a été prononcée ;... et que le jury s'était à bon
» droit reconnu compétent pour apprécier les suites directes
» de l'expropriation et les conséquences nécessaires des
» travaux qui devaient en réaliser l'objet. »

Parmi les dommages accessoires que le jury a pour mis-

(1) Voir Aucoc, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, tome II, nos 806 et 825.

sion d'estimer, figurent aussi ceux qui ont été causés par des travaux exécutés avant la dépossession. Le Conseil d'Etat décide, en conséquence, que le propriétaire ne serait pas fondé à réclamer devant le conseil de préfecture, postérieurement à la décision du jury, une indemnité supplémentaire à l'occasion des travaux antérieurs à l'expropriation, les dommages causés par ces travaux ayant dû être nécessairement compris dans l'indemnité allouée par le jury. Nous pouvons citer notamment sur cette question, un arrêt du Conseil rendu le 29 juillet 1858 qui expose formellement ces principes (1). L'indemnité qui peut être due de ce chef particulier devient donc, en définitive, par l'effet du jugement, l'accessoire de l'indemnité d'expropriation qu'il appartient au jury seul de fixer en cas de contestation entre l'expropriant et l'exproprié.

Il faut enfin remarquer que, dans la demande d'indemnité sur laquelle le jury a à statuer, on ne devrait pas faire entrer en ligne de compte les dommages éventuels dont l'existence et l'étendue seraient subordonnées à des travaux ultérieurs, et surtout à la manière dont ces travaux seraient exécutés (Cour de Cassation, arrêts du 26 janvier et du 3 mars 1863). — Si des dommages de ce genre étaient occasionnés postérieuremen au règlement de l'indemnité par le jury, ce serait au conseil de préfecture exclusivement d'en connaître, car on ne peut point dire qu'ils résulteraient directement de l'expropriation elle-même ; et, par suite, le jury se trouve incompétent pour les apprécier, lors même qu'ils pourraient aisément être prévus.

Nous pensons, avec M. Foucart, en nous appuyant sur deux

(1) *Journal du Palais*, Jurisprudence administrative, tome XIII, page 562.

arrêts du Conseil d'Etat du 23 août 1841 et du 12 juin 1850, que, dans les cas d'établissement de servitudes légales, que la loi attache à certains services publics, comme dans ceux de suppression, par suite de travaux publics, de servitudes appartenant à des particuliers, on doit voir, non point un préjudice résultant d'une expropriation et donnant lieu à la compétence du jury, mais de simples détériorations de la compétence du conseil de préfecture.

Malgré une vive controverse entre la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat, c'est encore exclusivement au conseil de préfecture, sauf, bien entendu, recours au Conseil d'Etat, qu'il appartient, suivant la jurisprudence du Tribunal des Conflits, de statuer sur les indemnités réclamées pour privation ou diminution de force motrice des usines établies sur les cours d'eau (1). D'après cette jurisprudence, dans le cas d'expropriation d'une usine, le règlement de l'indemnité due pour la dépossession des bâtiments devrait seul être soumis au jury, tandis que celle due pour la privation ou pour la diminution de la force motrice serait réglée par les tribunaux administratifs.

Enfin, en terminant, nous devons remarquer que le jugement d'expropriation ne saurait jamais avoir pour effet d'attribuer au jury la décision des différentes questions de droit, qui seraient soulevées au cours des procès relatifs au règlement des indemnités. A cet égard, la jurisprudence n'a jamais varié. Ces questions peuvent être nombreuses et délicates; mais jamais le jury, dont l'office consiste seulement à fixer des indemnités,

(1) Voir, entre autres, les décrets sur conflits en date du 27 août 1857 et du 15 mai 1858.

n'aura à les trancher, car elles doivent être jugées par l'autorité compétente, en raison de leur nature.

Croyant avoir ainsi résumé les divers effets du jugement d'expropriation, nous pensons devoir faire une observation générale à leur égard. Il convient de remarquer que ces effets ne sont pas nécessairement définitifs, et qu'ils peuvent être résolus, si le jugement dont ils découlent vient à être réformé, pour une cause autorisée par la loi. — Sans doute, on ne peut l'attaquer ni par voie d'opposition, ni par voie d'appel. D'une part, en effet, ni le propriétaire, ni aucun intéressé n'ayant été appelé au jugement d'expropriation, il est bien évident qu'on ne peut former opposition contre ce jugement d'un genre spécial, qui, n'étant jamais rendu contradictoirement, ne saurait non plus être rendu par défaut. Et d'autre part, la non-recevabilité d'un appel résulte clairement de l'article 20 de la loi de 1841. La faculté de former appel s'opposerait d'ailleurs à la rapidité avec laquelle il doit le plus souvent être opéré en matière d'expropriation.

Mais, en dehors de l'opposition et de l'appel, le jugement d'expropriation peut être attaqué par un recours en cassation, fondé sur incompétence, excès de pouvoir ou vice de forme. Or, si la Cour de cassation annule le jugement, on comprend que ses divers effets doivent également être annulés. Les choses étant remises au même et semblable état qu'avant la décision cassée, toutes les conséquences de cette décision sont nécessairement effacées : « *cessante causa, cessat effectus.* »

# POSITIONS

## DROIT ROMAIN

I. — Dans la loi 33 *locati conducti*, et dans la loi 2 § 21 *ne quid in publico loco*, au *Digeste*, l'expression *publicare* se rapporte à l'idée d'expropriation pour cause d'utilité publique.

II. — Il n'était pas de principe en droit romain que l'indemnité due pour expropriation consistât en une valeur plutôt qu'en une autre.

III. — Le colonat et l'emphytéose pouvaient exister sur les mêmes terres.

IV. — Les colons faisaient partie de la classe des hommes libres.

V. — Les pactes et stipulations n'établissaient pas les servitudes comme droits réels.

VI. — C'est la qualité du fonds dominant qu'il faut considérer pour savoir si une servitude est urbaine ou rurale.

VII. — Les esclaves ne pouvaient être interrogés *in caput domini*, dans une action criminelle, que s'il s'agissait d'une accusation d'adultère ou de lèse-majesté.

## DROIT CIVIL

I. — L'accroissement, entre co-légataires d'usufruit, a lieu même après que le legs a été recueilli par chacun des co-légataires.

II. — La règle « *quæ temporalia sunt ad agendum perpetua sunt ad excipiendum* » n'a pas été maintenue par le Code civil.

III. — Le locataire n'a qu'un droit personnel sur la chose louée.

IV. — Un testament peut être révoqué par un acte sous seing privé, écrit, daté et signé par le testateur, mais ne renfermant aucune disposition de dernière volonté.

V. — Lorsqu'une donation est révocable pour inexécution des conditions, le donateur ne peut contraindre le donataire à exécuter les charges de cette donation ; il ne peut exiger que la révocation.

VI. — La quotité disponible entre époux n'est ni extensive, ni restrictive de la quotité disponible ordinaire. C'est une quotité fixe, invariablement déterminée par l'art. 1094 du Code civil, quel que soit le nombre des enfants.

VII. — Malgré la loi du 23 mars 1855, les créanciers privilégiés et hypothécaires ont encore le délai de quinzaine que leur accorde la loi du 3 mai 1841, pour s'inscrire après la transcription du jugement d'expropriation pour cause d'utilité publique.

VIII. — En cas de vente de la portion restante d'un immeuble en partie exproprié, le droit de préemption appartient à l'ancien propriétaire, et non à l'acquéreur de la partie non expropriée.

IX. — En cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, il est nécessaire, pour que le preneur ait droit à une indemnité, que le bail ait acquis date certaine antérieurement à l'expropriation.

## DROIT ADMINISTRATIF

I. — Il est faux de dire que l'expropriation pour cause d'utilité publique fait entrer l'immeuble exproprié dans le domaine public. Il en transfère seulement la propriété à l'expropriant.

II. — Dans l'état actuel de la législation, les rivières non navigables, ni flottables, ne sont point la propriété des riverains, mais doivent être considérées comme *res nullius*.

III. — Les édifices nationaux, départementaux et communaux affectés à un service public ne font pas partie du domaine public.

IV. — Le dommage même permanent, causé à la propriété privée par l'exécution de travaux publics, ne constitue pas une véritable expropriation ; les règles de la loi du 3 mai 1841 ne lui sont pas applicables.

## DROIT COMMERCIAL

I. — L'autorisation de faire le commerce, accordée à un mineur, peut lui être retirée.

II. — Il y a présomption que les actes faits par le mineur ou par la femme autorisés à faire le commerce ont été accomplis pour ce commerce.

## PROCÉDURE CIVILE

La caution *judicatum solvi* n'est pas exigible dans une instance formée par un étranger contre un autre étranger.

## DROIT CRIMINEL

I. — Le fait de s'approprier un objet trouvé peut, dans certains cas, constituer un vol.

II. — La complice du délit d'adultère, commis par le mari, est punissable.

III. — Le bénéfice des articles 66 et suivants du Code pénal est applicable aux mineurs de 16 ans en cas de délits spéciaux, par exemple de délits de chasse, de pêche, de douanes, comme aussi en cas de contraventions de police.

*Vu par le Doyen, président de l'acte public,*

L. THÉZARD.

Vu et permis d'imprimer :

POUR LE RECTEUR EN TOURNÉE :

*L'inspecteur d'Académie délégué,*

O. BELLANGER.

---

Les visas exigés par les règlements sont une garantie des principes et des opinions relatives à la religion, à l'ordre public et aux bonnes mœurs (statut du 9 avril 1825, art. 41), mais non des opinions purement juridiques, dont la responsabilité est laissée au candidat.

Le candidat répondra en outre aux questions qui lui seront faites sur les autres matières de l'enseignement.

Limoges, imp. Chatras et Cie. — 11-84.